

# **RETTSREGLENE SOM REGULERER KONFLIKTEN MELLOM ROVDYRPOLITIKKEN OG SAUEHOLD I ROVDYROMRÅDENE**



Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 228  
Leveringsfrist: 1. juni 2011

Til sammen 35928 ord

31.05.2011

## **INNHOLDSFORTEGNELSE**

<b>1. INNLEDNING.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Avhandlingens tema, problemstillingen.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Metode, rettskilder.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Beskrivelse av den faktiske situasjonen .....</b>	<b>11</b>
1.3.1 Differensiert rovdyrforvaltning .....	11
1.3.2 Rovdyrskapt lidelse og død .....	14
1.3.3 Den faktiske situasjonen for sau i områder med rovviltpress:.....	16
1.3.4 Andre årsaker til lidelse og død på utmarksbeite.....	17
<b>2. DET POLITISKE OG RETTSLIGE BAKTEPPET.....</b>	<b>22</b>
<b>2.1 St.meld. nr. 12 (2002-2003) om dyrehold og dyrevelferd (dyrevelferdsmeldingen).....</b>	<b>22</b>
<b>2.2 St.meld. nr. 15 (2003-2004) «Rovviltmeldingen».....</b>	<b>24</b>
<b>2.3 Innst . S. nr. 174 (2003-2004) Om rovvilt i norsk natur. (Rovviltforliket).....</b>	<b>31</b>
<b>2.4 Kort om Rendalen-dommen (Rt. 2006 s. 1105) (Mer senere.) .....</b>	<b>34</b>
<b>2.5 Den videre utviklingen med hensyn til erstatningsspørsmålet.....</b>	<b>36</b>
<b>2.6 Ny diskusjon om Stortingsforliket i 2004 om rovviltpolitikken.....</b>	<b>39</b>
<b>3. TILTAKSORDNINGEN.....</b>	<b>40</b>
<b>3.1 Tiltaksordningen.....</b>	<b>40</b>
<b>3.2 «Samhandling» mellom dyrevern og rovdyrvern, mellom Miljø og Landbruk .....</b>	<b>44</b>

<b>4. DYREVELFERDSLOVEN.....</b>	<b>46</b>
4.1 Bakgrunnen.....	46
4.2 § 3.....	48
4.3 § 24 Aktsomhetskravet særlig i forhold til rovdyr («andre farer») .....	56
4.4 § 30 (jfr § 31) - hjemmel for enkeltvedtak. Hvor langt ? Rendalen-dommen. ....	62
4.5 Forskriften om småfe og Mattilsynets veileder mht. beiterestriksjoner .....	66
4.6 Mattilsynets varsel om omfattende beiterestriksjoner 2012.....	71
4.7 § 31 Erstatningsregelen .....	76
4.8 Sammenhengen mellom dyrevelferdlovens aktsomhetskrav og vilkåret om aktsomhet i erstatningsordningen under NMFL § 19 .....	80
4.9 En oppsummering av kapittel 4. Hovedinnhold og konklusjon. ....	80
<b>5. NATURMANGFOLDLOVEN § 19.....</b>	<b>82</b>
5.1 Innst. S. nr. 301 (1996-1997) Innstilling fra energi - og miljøkomiteen om rovviltforvaltning.....	83
5.2 Ot.prp. nr. 62 (1998-1999) og Innst. O. nr. 88 (1998-1999).....	85
5.3 Forarbeider § 19.....	88
5.4 Rettspraksis.....	88
5.5 Juridisk teori.....	96
<b>6. NÆRMERE OM ERSTATNINGSORDNINGEN UNDER NMFL. § 19.....</b>	<b>97</b>

6.1	Generelt om forskriften.....	97
6.2	§ 4a (Kleiva-saken).....	102
6.3	§ 4b.....	114
6.4	§ 4c.....	117
6.5	§ 4d .....	118
6.6	§ 5 .....	118
6.7	§ 6 avkorting .....	119
6.8	§§ 7 og 8 – sannsynliggjøring.....	120
7.	<b><u>LITT OM ERSTATNINGSSPØRSMÅLET I LYS AV GRUNNLOVEN § 105 .....</u></b>	<b>121</b>
7.1	Erstatning for tap av beitemulighet ?.....	121
8.	<b><u>AVSLUTTENDE BEMERKNINGER.....</u></b>	<b>123</b>
9.	<b><u>KILDER.....</u></b>	<b>123</b>
9.1	Litteratur .....	123
9.2	Internasjonale konvensjoner.....	124
9.3	Lover .....	124
9.4	Forskrifter mv:.....	124
9.5	Offentlige dokumenter .....	125
9.5.1	Offentlige utredninger.....	125
9.5.2	Meldinger til Stortinget.....	125
9.5.3	Proposisjoner til Stortinget.....	125

9.5.4	Innstillinger til Stortinget.....	125
9.5.5	Innstillinger til Odelstinget.....	126
<b>9.6</b>	<b>Forvaltningspraksis.....</b>	<b>126</b>
<b>9.7</b>	<b>Rettsavgjørelser.....</b>	<b>126</b>
<b>9.8</b>	<b>Personlige meddelelser.....</b>	<b>126</b>

## **1. Innledning**

### **1.1 Avhandlingens tema, problemstillingen**

Denne avhandlingen vil ta for seg rettsreglene som regulerer konflikten mellom rovdyrpolitikken og sauehold i rovdyrområdene. Hovedvekten vil ligge på forholdet til dyrevelferdslovens krav til dyrehold, og reglene om erstatning for tap av dyr. Målsetningen med avhandlingen er å undersøke om erstatningsordningen og/eller dyrevelferdsloven hjemler adgang for forvaltningen til å pålegge dyreeier plikter som i realiteten innebærer beiteforbud ?

Stortinget har vedtatt en todelt målsetting for rovviltpolitikken. Norge skal ha levedyktige bestander av de store rovdyrene, samtidig som det fortsatt skal drives aktivt jordbruk innenfor akseptable økonomiske rammevilkår. Stortinget har uttalt at rovviltpolitikken ikke skal føre til nedleggelser av bruk eller til at utnyttelsen av beiteressurser i utmarka opphører. Rovdyr og beitedyr er dermed forutsatt å kunne eksistere innenfor de samme geografiske områdene.

Det er i dag en sterk og tilsynelatende fastlåst konflikt mellom naturverninteresser og næringsinteresser i synet på rovviltforvaltningen. Vi står overfor et dilemma der isolert sett gode hensyn drar i forskjellig retning: Hensynet til velferden for husdyr på utmarksbeite samt god ressursutnytting og opprettholdelse av kulturlandskap på den ene siden, naturvern og artsvern, herunder rovdyrinteresser på den annen.

Det er mulig at denne sameksistens-politikken fører til at et stort antall beitedyr årlig blir utsatt for rettsstridig lidelse. Omfanget av påkjenninger og belastninger på sau i

rovdyrområder anses ihvertfall som et stort dyrevelferdsproblem.<sup>1</sup> Det er ikke utviklet forebyggende tiltak som både gir god nok beskyttelse av husdyr på utmarksbeite og som samtidig er økonomisk realistisk i næringssammenheng. Tap forårsaket av rovdyr har bare i liten grad latt seg forhindre med de virkemidlene som den enkelte dyreeier rår over.

Om det er Staten eller dyreeier som har ansvaret for disse dyrevelferdsproblemene som oppstår når rovdyr og sau skal eksistere på samme område, angir utgangspunktet for drøftelsene i denne avhandlingen. Jeg vil undersøke om den nye dyrevelferdslovgivningen angir et så strengt aktsomhetskrav for dyreeier, at det vil umuliggjøre å ha sau på tradisjonelt utmarksbeite i rovdyrområder uten å bryte loven. Spørsmålet vil være om staten kan bruke dyrevelferdsloven til å hindre utmarksbeite, og dermed løse konflikten? Dette vil eventuelt være på kollisjonskurs med den vedtatte sameksistens-politikken, og skaper juridiske problemstillinger av prinsipiell karakter. Dyrevelferdslovgivningen kan føre til så store rådighetsinnskrenkninger for muligheten til å ha sau på utmarksbeite i rovdyrområder, at de opparbeidede beiterettigheter vil være en saga blott. Denne oppgaven avgrenses imidlertid mot spørsmålet om rådighetsbegrensningene eventuelt er så store at staten blir erstatningspliktig etter en analogi til Grunnloven § 105. Det er likevel naturlig å berøre spørsmålet til en viss grad for å vise en potensiell problemstilling som utgår av at muligheten til å ha sau på utmarksbeite i rovdyrområder kan forsvinne.<sup>2</sup>

Høyesterett avsa i 2006 en dom (Rt. 2006 s. 1105-Rendalen) som gjaldt gyldigheten av vedtak om hjemsanking av sau grunnet fare for ulveangrep, samt forbud mot bruk av beite så lenge faresituasjonen vedvarte. Med utgangspunkt i denne dommen og loven, vil jeg

---

1 Rådet for dyreetikk, Husdyr på utmarksbeite og levedyktige bestander av rovdyr-er sameksistens mulig, 2002/2003. VESO Oslo, Rapport V-1644, Dyrevelferd på beite, 2004, bl.a. s. 29 og 31. Innst. S. nr. 226 (2002-2003). Innstilling fra næringskomiteen om dyrehold og dyrevelferd s. 11. St.meld. nr. 12 (2001-2002) om dyrehold og dyrevelferd s. 75, 76, 163 og 164. St.meld. nr. 15 (2003-2004) om rovvilt i norsk natur, bl.a. s. 47-49, 52, 53, 57, 109, 121 og 122.

2 Se kapittel: 7.1 «Litt om erstatningsspørsmålet i lys av Grunnloven § 105».

drøfte dyreholders rettigheter og plikter i forbindelse med å ha sau på utmarksbeite i rovdyrrområder. I denne dommen uttalte Høyesterett:

«Vår rovdyrpolitikk bygger på den oppfatning at den enkelte borger ikke skal påføres omkostninger ved påført skade eller ved tiltak for å forebygge skade. Staten yter etter viltloven 12a full erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir skadet av rovvilt. I tillegg kommer de årlige bevilgninger til forebyggende tiltak.»

Når dyrevelferdslovgivningen setter høye krav til dyreeieren om ivaretaelse av dyrs velferd på utmarksbeite, blir et spørsmål hvem som skal betale for de tiltakene som kreves. Er det staten som lover «full erstatning»,<sup>3</sup> eller er det dyreeier selv ? I avhandlingen ser jeg på dette spørsmålet i relasjon til tiltaksordningen (kap.3) og erstatningsordningen under naturmangfoldloven (kap.6).

I denne forbindelse reiser jeg spørsmålet om dyreeier har en plikt til å akseptere tiltak uten at det gis full kostnadsdekning, og om han i så fall kan slippe dyra på utmarksbeite med fare for store tap-uten at det er uaktsomt sett iforhold til aktsomhetskravet i erstatningsforskriften, men uaktsomt sett iforhold til dyrevelferdsloven ? Er det slik at det per definisjon skal anses uaktsomt å slippe dyr på utmark i rovdyrutsatte områder, og hvilken betydning vil i så fall dette ha for retten til «full erstatning» etter naturmangfoldloven § 19 ?

Problemstillinger knyttet til dette tema er imidlertid svært lite behandlet i juridisk litteratur og i rettspraksis, men ikke desto mindre veldig aktuelt.

Temaets aktualitet:

Den opphevede dyrevernslovens,<sup>4</sup> og den nye dyrevelferdslovens<sup>5</sup> beskyttelse av beitedyr ved rovviltfare og rovviltangrep er meget omstridt og et hyppig diskutert tema i den

---

<sup>3</sup> Viltloven § 12a er videreført uten endringer i naturmangfoldloven § 19.



offentlige debatten. Mange politiske partier ønsker å ta hele rovdyrpolitikken opp til ny diskusjon.<sup>6</sup>

Mattilsynet varslet 29.03.2011 om omfattende beiterestriksjoner fra 2012.<sup>7</sup> Dette har vakt sterke motreaksjoner fra dyreeiere som er redd for å miste muligheten til å ha sau på utmarksbeite. Sør-Østerdal tingrett avsa 10.02.2011 en dom (Kåre-Kleiva saken) som ga saksøkerene (Kåre Kleiva og Eli Dørum) medhold i at de kunne slippe sauene sine på utmarksbeite til tross for stor fare for rovviltangrep, og at de dertil hadde vært aktsomme nok til å få tilkjent erstatning. Staten v/Miljøverndepartementet har anket denne dommen.

## 1.2 Metode, rettskilder

I arbeidet med denne avhandlingen har det vært en stor grad av kildemangel. Det finnes nesten ikke juridisk litteratur på området, og problemstillingene er lite behandlet i rettsavgjørelser. Imidlertid har temaet blitt berørt i en artikkel i Lov og Rett.<sup>8</sup> Mye av materialet som er brukt i avhandlingen er av helt fersk dato: Kåre-Kleiva dommen ble avsagt 10.02.2011, Mattilsynet gikk ut med varsel om vedtak 29.03.2011, og arbeidet med forslag til ny erstatningsordning er forutsatt ferdigstilt 1. juni 2011. Det har imidlertid vært interessant å se at de potensielle problemstillingene jeg har arbeidet med, rent faktisk har blitt reelle problemstillinger som kommer til å kreve adskillig oppmerksomhet fra myndighetene. Jeg tenker da spesielt på varselet fra Mattilsynet. (kap.4.6).

---

4 Lov 20.12.1974 nr. 73

5 Lov 19.06. 2009 nr. 97 (i kraft fra 1. januar 2010)

6 Se denne avhandlingen kap. 2.5: «Stortingsforliket i 2004 om rovviltpolitiken-ny diskusjon».

7 Se denne avhandlingen kap. 4.6: «Mattilsynets varsel om omfattende beiterestriksjoner 2012».

8 Lov og Rett-Norsk juridisk Tidsskrift nr. 4. 2009. 48. Årgang- «Dyrevernlovens beskyttelse av sau mot rovviltfare». Av cand. Jur. Inger Helen Stenevik.

Informasjon i forbindelse med de aktuelle problemstillinger har jeg fått ved samtaler med dyreeiere på den ene siden, og forvaltningen på den annen. Denne avhandlingen er altså i stor grad bygget på informasjon fra samtaler. Særlig Kåre-Kleiva saken har vært viktig i så måte. Det skriftlige materialet som er brukt er forarbeider, forskrifter og rundskriv. Av Høyesterettsdommer er det kun Rt. 2006 s.1105 (Rendalen) som berører problematikken denne avhandlingen handler om, og som dermed har vært tilstrekkelig relevant til å kunne brukes i arbeidet. Relevante underrettsdommer, som er brukt, er RG 1997 s. 1632 og RG 2002 s. 597.

De sentrale lovene, som er benyttet i avhandlingen, er dyrevelferdsloven og naturmangfoldloven. Begge disse lovene er nye, og erstatter tidligere lovgivning. Også den tidligere lovgivningen har en viss betydning. Lov om dyrevelferd trådte i kraft 1. januar 2010. Den innebærer sannsynligvis en skjerping av kravet til dyrevelferd i forhold til den tidligere dyrevernsloven. Dyrevelferdsloven §§ 3 og 24 blir drøftet i den forbindelse. Mattilsynet har fått kompetanse til å fatte enkeltvedtak for å sørge for etterlevelse av disse kravene til dyrevelferd, med hjemmel i dyrevelferdsloven § 30. Tilknyttet denne bestemmelsen er § 31. Denne bestemmelsen er ny, og stadfester dyreeiers rett til kompensasjon ved inngripende vedtak grunnet rovvilt.

Naturmangfoldloven trådte i kraft 1. juli 2009. Aktuell i denne avhandlingen er erstatningsordningen under naturmangfoldloven § 19. Denne paragrafen er imidlertid identisk med tidligere viltloven 12a, og det vises i Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold, til viltlovens forarbeider, forskrifter og praksis for forståelsen av denne bestemmelsen (§ 19).

Den nye lovgivningen bygger på stortingsmeldinger-henholdsvis St.meld. nr. 12 (2002-2003) Om dyrehold og dyrevelferd og St.meld. nr. 15 (2003-2004) Rovvilt i norsk natur. «Bakteppet» for drøftingene vil være disse stortingsmeldingene.

### 1.3 Beskrivelse av den faktiske situasjonen

Det er politisk enighet om å opprettholde sauenæringa i utmarksområder av distriktspolitiske hensyn, og samtidig opprettholde levedyktige bestander av rovdyr (jerv, gaupe, ulv og bjørn), i delvis de samme områder. Denne arealdifferensieringen er til en viss grad en kunstig avgrensing av rovdyrs naturlige leveområder. Det er også politisk enighet om at vår utnyttelse av naturen ikke skal føre til utryddelse av arter. Naturmangfoldet er vurdert til å være viktig, og Norge har ratifisert internasjonale avtaler<sup>9</sup> som forplikter oss til å ta vare på de store rovdyra og deres leveområder.

Erfaringene etter Stortingsforliket i 2003/2004<sup>10</sup> om rovviltpolitikken har med tydelighet vist at den delte målsettingen om å kombinere utmarksbeite med rovvilt, ikke lar seg gjennomføre på en god måte. Til tross for omfattende tiltak er rovviltsskadene store, og stadig flere husdyrbrukere legger ned eller legger om sin husdyrvirksomhet.

#### 1.3.1 Differensiert rovdyrforvaltning

Den differensierte forvaltningen innebærer at sameksistens antas å være mulig, eller at vi på lang sikt må leve med de store problemene som sameksistens fører til. Statssekretær Heidi Sørensen sier i en artikkel 06.01.2011: <sup>11</sup>

«Vi skal ha en levedyktig bestand av rovdyr i Norge samtidig som vi skal ha dyr på beite. Denne todelte målsettingen må vi lykkes med selv om den er krevende».

---

9 Bonnkonvensjonen, Bernkonvensjonen, Konvensjon om biologisk mangfold (CBD), CITES-konvensjonen.

10 Innst. S. nr. 174 (2003-2004) Om rovvilt i norsk natur, blir ofte betegnet som «rovdyrforliket».

11 Tale/Artikkel 06.01.2011 av Heidi Sørensen «Miljøutfordringer i Nord-Trøndelag».

Den differensierte forvaltningen har vært forsøkt i Norge i en årrekke. Den første stortingsmeldingen om forvaltning av store rovdyr (nr. 27) kom i 1992.<sup>12</sup> Etter dette har det kommet to stortingsmeldinger til. St.meld. nr. 35 (1996-1997)<sup>13</sup> sees på som en oppfølging av nr. 27. Ved behandlingen av denne sluttet Stortinget seg til hovedmålsettingene om å bevare de 4 store rovdyrene samtidig som skadeomfanget på beitende husdyr skulle begrenses mest mulig. I St.meld. nr. 12 (2002-2003) om dyrehold og dyrevelferd, ble skade på beitedyr minimalt omtalt, men det ble nedfelt en sterkere differensiert forvaltning mellom prioriterte rovviltområder og prioriterte beiteområder. Stortinget viste til den kommende St.meld. nr. 15 (2003-2004).<sup>14</sup> Dagens rovdyrpolitikk er nedfelt i St.meld. nr. 15 (2003-2004) og i Innst. S. nr. 174 (2003-2004)<sup>15</sup>

Det overordnede målet som kommer til uttrykk gjennom St.meld. nr. 15 og innstillingen er å sikre bærekraftige rovviltbestander og en fortsatt aktiv og allsidig bruk av utmarksressursene og levende lokalsamfunn. Prinsippet om differensiert forvaltning er direkte nedfelt i viltloven<sup>16</sup> og forvaltningsforskriften for store rovdyr.<sup>17</sup> Forskriften fastsetter at forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltarter. Forskriften etablerer også 8 forvaltningsområder med 8 statlige rovviltnemnder på regionalt nivå og det fastsettes nasjonale bestandsmål som fordeles på regionene.

---

12 St.meld nr. 27 (1991-1992) Om forvaltning av store rovdyr.

13 St.meld nr. 35 (1996-1997) Om rovviltforvaltning.

14 St.meld nr. 15 (2003-2004) Om rovvilt i norsk natur.

15 Innst. S. nr. 174 (2003-2004) Om rovvilt i norsk natur.

16 Viltloven 29. mai 1981 nr. 38 § 1

17 Forskrift om forvaltning av rovvilt 18.03.2005 nr. 0242 §1 jf. §§ 12 og 14.

Disse nasjonale bestandsmålene har vært gjenstand for hyppig kritikk fra blant annet næringshold. Regjeringen lovet i Soria Moria 2<sup>18</sup> å invitere Stortinget til et bredt rovdyrforlik innen utgangen av 2010 hvor nye bestandsmål skulle diskuteres, men det kom aldri noen sak før nyttår. Miljøvernminister Erik Solheim inviterte i stedet Stortingets energi- og miljøkomite, samt Venstre, til samtaler om bestandstallene for ulv og bjørn 31. januar 2011. Dette møtet ble det heller ikke noe av. Regjeringspartnerne SV og Senterpartiet klarer ikke å bli enige seg imellom, og derfor involveres Stortinget i overlegningene.

Alle tidligere kjerneområder (fra St.meld. nr. 27) er per idag opphevet og det er innført «prioriterte rovviltområder» og «prioriterte beiteområder». Rovviltnemndene utarbeider en regional forvaltningsplan for rovvilt, og konkrete retningslinjer for arealdifferensieringen (beiteområder og rovviltområder).

Denne forvaltningsplanen skal bygge på nasjonale målsetninger om de enkelte rovdyrarter i regionen.<sup>19</sup> Forebyggende tiltak og konfliktdempende virkemidler blir vurdert av rovviltnemndene med utgangspunkt i forvaltningsplanen. Vedtak om kvoter for felling og jakt kan beslutes av nemnden når bestanden ligger over det nasjonalt vedtatte minstemålet for regionen.<sup>20</sup> Direktoratet for naturforvaltning kan fatte vedtak om kvoter der bestanden ligger under de nasjonalt fastsatte målene.<sup>21</sup> Direktoratet er underlagt Miljøverndepartementet, og er den sentrale faginstansen innen viltforvaltning. Direktoratet

---

18 Se «Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009-2013» s. 54

19 For-2005-03-18-242 'Forskrift om forvaltning av rovvilt' §§ 3 og 4.

20 For-2005-03-18-242 'Forskrift om forvaltning av rovvilt' § 7: «Rovviltnemnden har myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling etter forskriften § 8 og § 10 og kvote for jakt etter forskriften § 11 når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen, jf. forskriften § 4».

21 For-2005-03-18-242 'Forskrift om forvaltning av rovvilt' § 13

er rådgivende organ for Miljøverndepartementet, og klageinstans for vedtak fattet av fylkesnemndene. Statens naturoppsyn (SNO) er en del av Direktoratet for naturforvaltning, og utøver det praktiske arbeidet i felt. Rovviltseksjonen i SNO arbeider blant annet med å bistå dyreeiere med dokumentasjon av rovviltskader på sau. Fylkesmannen har en rådgivende funksjon ovenfor rovdyrnemndene, samt å være sekretariat for nemnda.

### 1.3.2 Rovdyrskapt lidelse og død

St.meld. nr. 15 (2003-2004, 3.7.3):

«Gjennomsnittstallet for tap grunnet rovvilt, skjuler en stor variasjon mellom enkeltområder og enkeltbesetninger der tapene av sau og tamrein kan bli svært store. Tapene i de mest utsatte områdene er etter departementets vurdering ikke forenlig med et fremtidsrettet og dyreetisk forsvarlig dyrehold».

Skade og lidelses- omfanget grunnet sameksistens mellom sau og store rovvilt i norsk fauna er åpenbart en menneskeskapt situasjon. På landsbasis (i årene før St.meld. nr 15) ble mindre enn 25% av det totale sauetapet erstattet som rovdyrskadet eller-drept.<sup>22</sup> Det totale sauetapet var og er på rundt 130 000 dyr årlig. Det er stor forvirring om hvor mange sau som faktisk blir tatt av rovdyr. Statistikken over erstatningssaker sier nemlig ikke noe sikkert om dette. Rundt 90% til 95% av alle rovvilterstattede sau erstattes på bakgrunn av skjønnsmessige vurderinger hos Fylkesmannen der man ikke har funnet kadaver.<sup>23</sup>

Eksempelvis ble det i 2003 søkt om rovdyrerstatning for 53400 sauer og lam. Det ble gitt erstatning for 31800. Av disse var det kun 2300 som var dokumentert drept av fredet rovvilt. Dette året var det 2666 beitebrukere som søkte om erstatning. Disse utgjorde kun 14% av totalt antall driftsenheter med sau i landet.<sup>24</sup>

---

22 St.meld. nr. 15 (2003-2004) Om rovvilt i norsk natur, se side 47.

23 For detaljert statistikk: se Direktoratet for naturforvaltning, «Rovviltportalen» på Internett.

I 2009 ble det utbetalt erstatning for 34200 sauer og lam som antas å være drept av ulv, kongeørn, jern, gaupe eller bjørn. Tilsammen 75 millioner kr ble utbetalt til 2380 søkere. Dette året ble kun 2685 sau dokumentert tatt av rovvilt. Dette utgjør kun ca. 8% av de erstattede tapene. I 2010 var antall erstattede dyr lavere enn i 2009. I hovedsak skyldtes det at færre dyr ble dokumentert tatt av rovvilt i 2010. I 2010 ble det registrert i underkant av 2200 dokumenterte skader. Antallet dokumenterte skader utgjorde i 2010, bare 6,4 % av det totale antall erstattede dyr.<sup>25</sup>

Over 2 millioner sau slippes hvert år ut på beite, og vi har altså ikke i nærheten av presise tall for hvor mange sau som faktisk blir tatt av rovdyr. De fleste sauebruk i Norge opplever ikke tap til rovdyr, og totaltapet er dermed konsentrert til et mindretall bruk som igjen opplever relativt stort tap. I noen områder på Østlandet har så mye som 50% av dyra gått tapt. Totalt sett er det vanskelig å angi noe eksakt tall på hvor mange sau som hvert år faktisk blir drept av rovvilt. Velger man å stole på myndighetenes tall (beregnet etter innvilget erstatning), ligger tallet på ca. 35 000 sau som er rovvilt drept per år. Stoler man på sauebonden (søknad om erstatning) kan tallet dobles.

Staten betaler altså erstatning for en stor prosentandel dyr, der tapsårsaken ikke er dokumentert. Reglene om sannsynliggjøring og bevisføring for at tapet skyldes rovdyr, behandles forøvrig i denne avhandlingen kap.6.8. Kontrollen av de faktiske tapsbringende årsaker er som vist langt på vei fraværende. En årsak til dette, kan være at Miljøverndepartementet er redd for at treg saksbehandling skal føre til høyt konfliktnivå. En annen årsak, kan være at det vil være veldig ressurskrevende å føre en tilfredsstillende kontroll over de faktisk tapsbringende årsaker. Riksrevisjonen påpekte kontrollsvikten allerede i 2001. Miljøverndepartementet lovet da forbedringer, men foreløpig er ingenting

---

24 St.meld. nr. 15 (2003-2004) Om rovvilt i norsk natur, se side 47.

25 Rovviltportalen: Internett 08.04. 2011.

gjort.<sup>26</sup> Riksrevisjonen hevder at tapene lett kan kontrolleres ved å koble søknader om erstatning opp mot søknader mot produksjonstilskudd, og mot leveranse-registeret for slakt. Manglende kontroll gir grobunn for spekulasjoner om at sauebønder «bløffer» til seg rovdyrerstatning. Det kan uansett anføres at det foreløpig ikke føres tilfredsstillende kontroll over de faktisk tapsbringende årsakene.

Det er sannsynlig at endel av det tapet som blir erstattet som tatt av rovdyr, i virkeligheten skyldes tap grunnet sykdommer, parasitter og annet.<sup>27</sup>

### 1.3.3 Den faktiske situasjonen for sau i områder med rovviltpress:

Rådet for dyreetikk uttalelse 2010:<sup>28</sup>

«Et stort antall sau og rein utsettes fortsatt hvert år for store lidelser på grunn av skader fra rovvilt».

Den faktiske situasjonen for sau i områder med rovviltpress fremgår av uttalelser fra involverte i problematikken.<sup>29</sup> Når sauene beiter på utmark uten oppfølging, får de store rovdyra fri tilgang på et stort antall byttedyr som er svært enkle å ta. Grunnen til at de er så enkle å ta er i første rekke at de er avlet frem med tanke på høy produksjon. Dette fører til at de ikke har mulighet til å løpe fra rovdyra, slik som byttedyr vanligvis kan i en vill fauna. Rovdyr i en vill fauna treffer sjeldnere på byttedyr, og disse naturlige byttedyrene er mye vanskeligere å fange. Når jerv, ulv eller bjørn møter en saueflokk kan deres naturlige

---

26 Direktoratet for naturforvaltning arbeider nå med forslag til ny erstatningsordning som er forutsatt å være ferdigstilt innen 1. juni 2011.

27 Se denne avhandlingen kapittel 1.3.4 «Andre årsaker til lidelse og død på utmarksbeite».

28 Rådet for dyreetikk 2010: «Rovdyr og beitende husdyr» (avsnitt 1.2.1)

29 Mattilsynet 12.08.2004: «Rovdyrskader på husdyr og tamrein».



rovdyrinstinkter føre til at de dreper eller skader et stort antall sauer. At sauene er så enkle å ta, fører til at rovdyra foretar såkalt overskuddsdreping. Rovdyret kan rive og bite i en sau uten å avlive den, og så angripe et nytt dyr. Sau som overlever slike angrep kan leve lenge med store lidelser knyttet til ubehandlede åpne sår, beinbrudd og infeksjoner. Sau i områder med stort rovdyrpress blir gående i en konstant stresset situasjon grunnet frykt.

Det viser seg altså at sameksistens mellom sau og rovvilt medfører et lidelseomfang som er betraktelig større enn det gjør i en vill fauna, hvis det ikke iverksettes effektive tiltak.

#### 1.3.4 Andre årsaker til lidelse og død på utmarksbeite

Innst. S. nr. 226 – «2/3 av sauetapet på utmarksbeite skyldes ikke rovvilt».<sup>30</sup>

Sett ut fra dyrevelferdsloven og sauens ståsted er det totale risikobildet avgjørende, så det er derfor naturlig å inkludere de store utfordringene som sykdom og parasitter gir for sau på utmarksbeite. Et innblikk i det totale risikobildet vil kunne være med på å nyansere problemet næringa står ovenfor når det gjelder tap til rovvilt. Den dyrevelferdsmessige toleransegrensen iforhold til tap til rovvilt synes å være langt lavere enn til problemet med sykdommer og annet. Imidlertid skiller ikke loven prinsipielt mellom påkjenninger og belastninger fra rovvilt eller annet.

De største utfordringene for velferden på sau på utmarksbeite fremgår av beskrivelsen nedenfor. Sjoedogg, fluelarver og Alveld er beskrevet å være spesielt utfordrende,<sup>31</sup> i tillegg til en rekke andre sykdommer som medfører store lidelser. Det er altså mange dyr som dør og lider av andre årsaker enn rovviltangrep.<sup>32</sup> Det store velferdsproblemet dette medfører for dyr på utmarksbeite fremgår av beskrivelsen. Dette velferdsproblemet innebærer sannsynligvis et lidelseomfang som er betydelig større enn det rovdyr forårsaker.

<sup>30</sup> Se Innst. S. nr. 226 (2002-2003) Om dyrehold og dyrevelferd, avsnitt: «Tap på grunn av rovvilt».

<sup>31</sup> Norges forskningsråd 2005 og Norsk Sau og Geitavlslag 2001.

### *Sjoedogg:*

Skogflått, *Ixodes ricinus* finnes i Norge fra Halden i sør til midtre deler av Helgeland. Imidlertid er den i senere tid i økende grad observert i innlandet og Nord-Norge.<sup>33</sup> Skogflått overfører flere mikroorganismer som kan smitte og føre til sykdom hos småfe. Den vanligste hos sau er Sjoedogg. Sjoedogg forekommer normalt langs kysten fra Vestfold til Sør-Trøndelag opp til Trondheimsfjorden. Sykdommen er mest påvist i Hordaland og Rogaland. Sykdommen opptrer mest vår, sommer og høst, når sauen er på utmarksbeite. Det er estimert at ca. 300 000 sauer hvert år får Sjoedogg i Norge.<sup>34</sup> Sjoedogg gir høy feber og symptomer i luftveiene. Hovedproblemet med sykdommen er at den fører til et svekket immunforsvar, som igjen kan føre til alvorlige sekundærinfeksjoner, slik som leddbetennelser og blodforgiftninger. De viktigste bakterier i den forbindelse er *Pausterella*- og *Stafylokokk* bakteriene. Sjoedogg kan i enkelte områder medføre store tap både vår og høst. Undersøkelser<sup>35</sup> viser at tap av lam på flåttbeite er betydelig større enn på beiter uten flått. I enkelte områder som har blitt undersøkt har 1/3 av lammene gått tapt, som følge av Sjoedogg og komplikasjoner knyttet til denne sykdommen.

Det pågår for tiden forskning ved Norges veterinærhøgskole vedrørende enkelte aspekter ved sykdommen. Foreløpig arbeid har imidlertid vist at Sjoedogg er svært utbredt på flåttbeiter i Sør-Norge, og at sykdommen sannsynligvis er underdiagnostisert her i landet.

---

32 Områder uten rovvilt har hatt økende utfordringer med tap grunnet flåttbårne sykdommer, Alveld og andre sykdommer-og tap av ukjente årsaker. Det kan være vanskelig å slå fast tapsårsaken på dyr som beiter i utmark. Noen dyr blir funnet, andre blir funnet for sent til at dødsårsak med sikkerhet kan fastslås. (Nasjonalt beiteprosjekt, Internett 10.10.2010).

33 Norges Veterinærhøgskole, Institutt for småfeforskning, Snorre Stuen.

34 Forskning.no, artikkel 01. Nov 2008 av Anne-Mette Kirkemo.

35 Undersøkelser fra Norges Veterinærhøgskole ref. telefonsamtale institutt for småfeforskning.

En rapport fra Mattilsynet i Møre og Romsdal<sup>36</sup> viser at det i alle beitelaga var besetninger med opp mot 100% smitta lam. Et fireårig forskningsprosjekt i regi av Bioforsk Økologisk, organisert under Landbruks-og matdepartementet, søker å kartlegge uavklarte spørsmål rundt sykdommen. Ifølge en foreløpig rapport<sup>37</sup> er det avgjørende å finne igjen tapte dyr raskt for å avklare i forhold til Sjoedogg. Rapporten fastslår at Sjoedogg er et stort og økende problem for sauenæringen.

#### *Fluelarver:*

Andre utvortes parasitter som rapporteres som et stort problem, er fluelarver. Fluene trives best i varmt og fuktig klima og derfor blir sau i skogsområder i Sør-Norge og på Vestlandet mest angrepet. Fuktig og skitten ull er attraktivt for fluelarvene. Det finnes preparater som kan redusere problemet, men det krever oppfølging og tilsyn av dyra for å sikre at preparatet gis på riktig tidspunkt. Problemet er oftest størst på sen-sommeren når dyra er spredt på utmarksbeite. Da er det nødvendig med hyppig tilsyn for å oppdage syke dyr, da disse ofte vil trenge behandling for å overleve.

#### *Alveld:*

Alveld er en alvorlig lammesykdom som gir overfølsomhet for lys, leverskade og oppsvulmet hode. Den er den mest tapsbringende planteforgiftningen hos husdyr i Norge og dermed et stort problem for sauenæringen. I enkelte kystområder rammer sykdommen særlig hardt. Fra 1999-2001 ble dødeligheten nøyaktig kartlagt ved hjelp av radiosendere («dødsvarslere») Undersøkelsen ble foretatt i Halså/Surnadal, Møre og Romsdal. Det ble dokumentert at Alveld uten sammenligning var den viktigste dødsårsaken for lam på de undersøkte beiteene. I gjennomsnitt var over halvparten av alle radiolam (51,1%) som omkom i utmark gjennom en treårsperiode berørt av Alveld.<sup>38</sup> Årsaken til sykdommen er

---

36 «Beitetilsynprosjektet»-foreløpig status sykdom 06. 12. 2008.

37 Lise Grøva: Bioforsk rapport 4. 2009.

38 Myrnes et al. 2003.

tildels ukjent og forskning på Alveld har etter hvert en lang historie her i landet. Man tror at inntak av romeplanten, kanskje i kombinasjon med sopp og alger er årsaken. Symptomer på sykdommen er urolige lam som gnir hodet mot bakken og har det vondt. Dyrene blir lyssky og prøver å unngå sollyset. Det er ikke uvanlig at lammene blir blinde. De blir hemmet i vekst og utvikling og kan dø av sykdommen, særlig hvis de ikke tidsnok blir tatt hånd om. Det er kjent at problemet med Alveld er økende.

I tillegg til de nevnte sykdommer sliter sauenæringa med andre tapsbringende årsaker som også gir betydelige velferdsproblemer for sau. Sauen er et dyr som er avlet fram blant annet med tanke på høy produksjon. Store lår og høy kjøttfylde gjør at dens fysiske kapasitet blir liten i forhold til viltlevende dyr som tilpasser seg fysisk til miljøet de lever i. Når sauen slippes på utmarksbeite står den derfor ovenfor andre utfordringer enn ville dyr. Det er ikke sjelden at sauen sitter fast i myrer til den blir reddet eller dør. Noen sauer er så store og feite at de ikke klarer å komme seg opp på beina igjen hvis de velter og blir liggende på ryggen. Trafikkskader er også vanlig, fordi sauer liker å oppholde seg langs veier. Den kan også gå seg fast i vanskelig fjellterreng. I tillegg kommer løshundangrep, og man må også regne med at det forekommer noe «tjuvjakt» på sau. Forsøk på tallfesting av disse tapene har såvidt jeg vet ikke blitt gjort.

Ifølge en rapport Mattilsynet utarbeidet i 2004,<sup>39</sup> var det ikke kjent tilfeller hvor dyrevernsnemnder eller Mattilsynet hadde grepet inn hvor det hadde vært store tap grunnet sykdom eller parasittangrep. Rovdyr får langt større oppmerksomhet selv om de står for en liten del av det totale lidelseomfanget.

Når det gjelder tilsynsplikten i områder med store rovdyr og områder eller perioder med fare for spesielle sykdomsangrep, må en gå ut fra at det er samme krav til tilsyn og skjerpet tilsyn som gjelder. Rettsreglene gir ingen anvisning på at det er noen prinsipiell forskjell på dyreholders aktsomhetsplikt når det gjelder lidelse som er forårsaket av rovdyr, sykdom

---

39 Mattilsynet: Rapport V.1644-2004 «Dyrevelferd på beite».

eller annet.<sup>40</sup> Under forberedelsen til dyrevelferdsloven uttalte Fylkesmannen i Rogaland<sup>41</sup> : «Vi kan vanskelig se at det går et prinsipielt skille mellom rovdyr og andre årsaker til tap og lidelse».

Det kan sannsynligvis konkluderes med at sykdommer og annet, forårsaker et lidelseomfang som er betydelig større enn det rovdyr forårsaker. Lovgiver ønsker med den nye dyrevelferdsloven å bedre dyrevelferden generelt, så det vil være naturlig at det vil få konsekvenser for muligheten til å ha sau på utmarksbeite i spesielt sykdomsutsatte områder, på samme måte som det gir begrensinger i muligheten til utmarksbeite, når det er fare for rovdyrangrep.

Denne problematikken har imidlertid fått ekstremt liten oppmerksomhet av pressen, i folks bevissthet, og av forvaltningen. Det er, som nevnt tidligere, få eksempler på at forvaltningen har iverksatt tiltak av inngripende karakter, slik som beitenekt, i områder med betydelige problemer grunnet sykdom. Dette til tross for at stort tap i besetninger dokumenterer betydelige påkjenninger og belastninger for sauen.

I forarbeidene til dyrevelferdsloven<sup>42</sup> blir det spesielt pekt på at god dyrehelse er viktig for god dyrevelferd, derunder god behandling av syke og skadde dyr. Sykdom medfører ulike grader av nedsatt trivsel, smerte, ubehag, lidelse og i verste fall død for det enkelte dyret. God helse er en forutsetning for god produksjon og god dyrevelferd i saueholdet. Næringskomiteen uttalte ved behandlingen av St.meld. nr. 12 (2002-2003) ( dyrevelferdsmeldingen):

---

40 Se denne avhandlingen kapittel 4: «Dyrevelferdsloven».

41 Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) Om lov om dyrevelferd-Høringssvar fra Fylkesmannen i Rogaland.

42 Se Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) Om lov om dyrevelferd: «Særskilte merknader til utkastet § 24».

«Komiteen er enig med Regjeringen i at sauenæringa står overfor store utfordringer, spesielt vil komiteen peke på de store tap av sau på beite....Komiteen er enig i at det gjelder å finne en balanse mellom beitebruk og hva som kan aksepteres av lidelse på beite».<sup>43</sup>

## **2. Det politiske og rettslige bakteppet**

### **2.1 St.meld. nr. 12 (2002-2003) om dyrehold og dyrevelferd (dyrevelferdsmeldingen)**

Dyrevelferdsloven bygger i stor grad på utpekte mål fra St.meld. nr 12 (2002-2003) om dyrehold og dyrevelferd. Dyrevelferdsloven vil imidlertid bli behandlet i kap. 4. Grunnen til at St.meld. nr. 12 blir tatt opp til behandling i dette kapittelet, (kap.2) er koblingen den har til St.meld. nr. 15 (2003-2004) rovviltmeldingen. Det vil nedenfor fremgå hva denne koblingen består i.

Det kunne tenkes å være naturlig at de dyrevelferdsmessige konsekvenser av å ha sau på utmarksbeite i rovdyrrområder, ble behandlet i forbindelse med en stortingsmelding om dyrevelferd. Det ble det imidlertid ikke. I St.meld. nr. 12 (2002-2003) om dyrehold og dyrevelferd, ble skade på beitedyr minimalt omtalt, men det ble nedfelt en sterkere differensiert forvaltning mellom prioriterte rovviltområder og prioriterte beiteområder. Stortinget viste til den kommende St.meld. nr. 15 (2003-2004) (rovviltmeldingen). I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 12 (2002-2003) (dyrevelferdsmeldingen),

---

<sup>43</sup> Innst. S. nr. 226 (2002-2003) Om dyrehold og dyrevelferd side 11.

valgte næringskomiteen ikke å drøfte og ta stilling til forhold vedrørende saueholdet som gjaldt sau på utmarksbeite, og konflikten med rovvilt. Disse forhold dreide seg om områder innen sauehold hvor det hersker stor uenighet, slik som bruk av vokterhund, elektriske bjeller, gjeting, bruk av gjerder osv. Komiteen uttaler imidlertid at de er positive til slike forebyggende tiltak.

I innstillingen (Innst. S. nr. 226 (2002-2003), uttalte flertallet (alle unntatt medlemmene fra Høyre og KrF), et ønske om at spørsmål knyttet til rovviltforvaltning og beitedyr ble sett i sammenheng, og at alle forhold under dette saksfeltet skulle bli behandlet under ett i den kommende rovvilmeldingen, altså St.meld. nr. 15 (2002-2003). Dette fordi det fra mange hold, spesielt landbruksorganisasjonene, ble fremhevet at det var vanskelig å se helheten i rovdyrpolitikken. I Innst. S. nr. 226 (2002-2003) presiserte allikevel en samlet komite at dyrevern må være et viktig element i rovviltforvaltningen.<sup>44</sup> Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti så det som naturlig at spørsmål som angår beitedyrs velferd, omtales i en stortingsmelding om dyrevelferd

Konsekvensen av dette ble at en viktig del av dyrevelferdsmeldingen (St.meld. nr. 12) ikke ble drøftet av Stortinget, og de forslag til tiltak som ble foreslått i denne del av meldingen ble det ikke tatt standpunkt til. Det gjaldt blant annet forslag om at det i områder med store konflikter grunnet rovvilt burde søkes løsninger som i større grad enn tidligere fjernet muligheten for direkte kontakt mellom husdyr på beite og rovdyr. Dette ville gjelde områder der skadeomfanget ble vurdert til å være for stort til at det kunne sies å være etisk forsvarlig å ha husdyr gående på utmarksbeite uten at det ble satt inn tilstrekkelige forebyggende tiltak. Disse spørsmål ble altså forutsatt å skulle bli behandlet i forbindelse med St.meld. 15 (2003-2004) I ettertid kan man påstå med grunnlag i faktiske problemer med dyrevelferden på utmarksbeite at det var en svakhet at Stortinget ikke drøftet dette i forbindelse med dyrevelferdsmeldingen (St.meld. nr. 12). Dette fordi rovvilmeldingen

---

<sup>44</sup> Se Innst. S. nr. 226 (2002-2003) avsnitt: «Tap på grunn av rovvilt».

(St.meld. nr. 15) lider av mangel på utfyllende drøftinger av problematikken som oppstår rundt den faktiske dyrevelferden for sau på utmarksbeite i områder med rovvilt.

## 2.2 St.meld. nr. 15 (2003-2004) «Rovviltmeldingen».

Tilrådingen kom fra Miljøverndepartementet 12. desember 2003, og ble godkjent i statsråd samme dag. Dagens rovdyrpolitikk er nedfelt i St.meld. nr. 15 (2003-2004) Rovvilt i norsk natur, og i Innst. S. nr. 174 (2003-2004) Om rovvilt i norsk natur, fra energi og miljøkomiteen 7. mai 2004. Dette var under Bondevik II regjeringen.

Målet med rovviltmeldingen var å sikre bærekraftige rovviltbestander, og en fortsatt aktiv og allsidig bruk av utmarksressursene, og levende lokalsamfunn. Det lå som forutsetning for meldingen at den skulle bygge på internasjonale miljøkonvensjoner, slik at Norge kunne ivareta sin del av ansvaret for naturmangfoldet. Denne forutsetningen ble lagt under behandlingen av Innst. S. nr. 110 (2000-2001),<sup>45</sup> der Stortinget ba Regjeringen legge frem en ny stortingsmelding om rovdyrpolitikk innen 2003. Det var ønske om en ny og mer helhetlig rovdyrpolitikk. Bakgrunnen for innstillingen var Dokument nr. 8:92 (1999-2000) - om forslag om å sørge for at forvaltningen av de fire store rovdyra er i tråd med Stortingets intensjon.

Ved utformingen av politikken gjennom rovviltmeldingen (St.meld. nr. 15) ble det lagt vekt på å sikre økt forutsigbarhet for alle som ble berørt av rovdyrpolitikken, økt lokal aksept, og å redusere tap av husdyr og tamrein. For å ivareta dyrevelferden til husdyr og tamrein i utmark, foreslo Regjeringen en viss begrensning av utbredelsen av rovvilt, samtidig som det ble lagt opp til en tilpasning av saueholdet i områder der det skulle være faste forekomster av rovvilt.

---

<sup>45</sup> Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Ansgar Gabrielsen, Bjørn Hernæs og Jan Tore Sanner om å be Regjeringen legge fram en ny stortingsmelding om rovdyrforvaltningen.



Ved behandling av St.meld. nr. 15 (2003-2004) vedtok Stortinget å opprette 8 regionale rovviltnemnder, som skal ha hovedansvaret for forvaltningen av rovvilt i sin region. Rovviltnemndene har ansvaret for at den nasjonale politikken gjennomføres i sin region. Det ble også satt bestandsmål for de ulike typer av rovvilt innen hver region. De 8 regionene ble: Hedmark, Oppland, Vest-Norge, Sør-Norge, Oslo/Akershus/Østfold, Midt-Norge, Troms/Finnmark og Nordland. Disse regiongrensene ble foreslått å være administrative grenser, og ikke grenser for utbredelsen av de enkelte rovviltartene. Datidens fylkesvise rovviltutvalg, jervnemnder og gaupenemnder ble foreslått erstattet av en rovviltnemnd i hver region.

Regjeringen ønsket videre å legge større vekt enn tidligere på varige driftstilpasninger eller omlegginger i saueholdet på de driftsenhetene og i de områdene det skulle være faste bestander av rovvilt. Slike driftstilpasninger ble i rovviltmeldingen forutsatt å skulle bli stimulert både gjennom de ordinære landbrukspolitiske virkemidlene, gjennom egne midler til forebyggende tiltak og gjennom erstatningsordningen for rovvilt. Rovviltnemndene skulle gjennom utarbeidelsen av en regional forvaltningsplan for rovvilt legge føringer for arealdifferensieringen innen en region. Med utgangspunkt i denne føringen skulle de respektive fylkesmenn få ansvaret for å koordinere midler til organisert beitebruk, forebyggende midler, investeringsmidler gjennom landbrukets BU-ordning, og utmarksbeitetilskudd. Disse midlene ble foreslått å skulle koordineres på en slik måte at virkemidlene samlet skulle bidra til at rovvilt og beitedyr i større grad en tidligere skulle skilles i tid og rom.

I rovviltmeldingen kommer det til uttrykk et forsøk på en balansegang mellom ulike interesser knyttet til henholdsvis landbruket og rovdyr. Det sies at: «Bruk av utmarksbeiter til sau er en viktig ressurs i norsk husdyrbruk med lange tradisjoner og over lang tid i områder uten rovvilt»<sup>46</sup> og: «Å finne balansen mellom de positive sidene ved beitebruken

<sup>46</sup> Se St.meld. nr. 15 (2003-2004) kapittel 6.6 «Dyrehold og dyrevelferd».

og hva som kan forsvares av tap og lidelse er viktig». Samtidig skal altså rovdyr ha en fast plass i norsk natur.

Dette forsøk på en balansegang er det som nå kommer til uttrykk i den kontroversielle «sameksistens-politikken». Det innrømmes i meldingen at det finnes en grense for hvor omfattende lidelse som kan forsvares ut fra fordelene ved beitebruken. Det settes som en målsetning at: «etisk og dyrevelferdsmessig akseptabel beitebruk må være målsettingen for et fremtidig sauehold i vårt land, og bli et resultat av en samlet og helhetlig drøfting av problemstillingene slik de kommer fram både i dyrevelferdsmeldingen og i denne stortingsmeldingen».<sup>47</sup>

Det blir ikke nevnt på noen måte at konsekvensene «av en dyrevelferdsmessig akseptabel beitebruk» nødvendigvis (i ulik grad) må innebære at dyreholdere må avstå fra sine rettigheter knyttet til tradisjonelle beiteområder, eller treffe svært kostbare tiltak.

For å møte utfordringene ved å ha rovdyr og sau på delvis de samme områder ønsket Regjeringen som nevnt å stimulere til faktiske tilpasninger i saueholdet som ville skille rovdyr og beitedyr i tid og rom. Dette skulle gjøres ved hjelp av en «virkemiddelpakke» til tiltak som bla skulle innbefatte:

- økt økonomisk stimulans til utvidet tilsyn
- økonomiske incentiver til å foreta nødvendige driftstilpasninger
- nødvendig sikkerhet for at det ikke skulle oppstå urimelige situasjoner for den enkelte driftsenhet ved en overgang til et nytt system.

I tillegg til denne «tilskudd til tiltaksordningen» ble det presisert at ordningen med full erstatning<sup>48</sup> for alle dokumenterte rovvilttap skulle videreføres, og at det også skulle

---

47 Se St.meld. nr. 15 (2003-2004) avsnitt: 6.6 «Dyrehold og dyrevelferd».

48 Se kapittelet i denne avhandlingen: «Naturmangfoldloven § 19».

utbetales en erstatning for tap og skader på sau grunnet rovvilt som ikke kunne dokumenteres. Denne erstatningen skulle bli beregnet med utgangspunkt i risiko for rovviltangrep i et område. Målsetningen med denne nye innretningen var at det skulle bli privatøkonomisk lønnsomt å sette igang tiltak. Risikoerstatningen skulle ligge fast etter en beregning av rovviltforekomst kombinert med en beregning av hva en slik forekomst sannsynligvis ville utgjøre i konkrete tap. De dyreeierne som satt inn mest virksomme tiltak ville dermed belønnes med en fast erstatningssum samt fordelen ved å få mindre tap. Den dyreeier som over år hadde minst tap, ville dermed opplevd ordningen som mest lønnsom. Ordningen med en risikoerstatning som ble foreslått i meldingen ble imidlertid aldri etablert.<sup>49</sup>

Ordningen med en risikoerstatning ville i større grad en tidligere ha plassert ansvaret for å iverksette driftstilpasninger hos den enkelte dyreeier. Dette nye erstatningssystemet ville imidlertid ha krevd et faglig solid og godt oppdatert bestandsovervåkningssystem.

Den erstatningsordningen som før meldingen eksisterte (og fremdeles gjør det) med skjønnsmessige vurderinger av erstatningsberettigede udokumenterte tap krever et stort administrativt apparat, og har ført til betydelige uoverensstemmelser mellom stat og næring. Dette i stor grad fordi en stor del av den samlede erstatningen for rovviltskade blir betalt ut for udokumenterte tap.<sup>50</sup> De «skjønnsmessige vurderingene» av om rovdyr «sannsynligvis» er årsak til tapet, blir dermed gjenstand for uenighet.

St.meld. nr. 15 ble bygget på et arbeid gjort av en arbeidsgruppe. Denne arbeidsgruppen ble nedsatt av Miljøverndepartementet den 13.mai 2002. Arbeidsgruppen skulle gi anbefalinger om et fremtidsrettet sauehold i områder med rovvilt. Disse anbefalingene ble lagt til grunn

---

49 Se denne avhandlingens punkt 2.4 «Den videre utviklingen med hensyn til erstatningsspørsmålet».

50 Se «Rovviltportalen» på Internett. Her finnes detaljert statistikk.

for rovviltmeldingen (St.meld. nr. 15). I områder med fast forekomst av rovvilt mente gruppen at fellestiltak burde prioriteres, da fortrinnsvis inngjerding av beiteområder med rovdysikre gjerder og flytting av sau til andre områder. Gruppen mente at slike tiltak måtte være langsiktige slik at de som driver med sau kan planlegge og drive sin virksomhet på linje med andre næringsutøvere. Gruppen mente videre at det i områder for beitedyr må være mulig å holde sau fritt på utmarksbeite. Vilåret for å få til dette måtte da nødvendigvis være å holde disse områdene fritt for rovvilt. Dette har i ettertid vist seg å være vanskelig å få til, da rovdyr i liten grad bryr seg om usynlige grenser fastlagt av staten.

Arbeidsgruppens prognose om at beitedyr burde flyttes eller inngjerdnes i områder med fast forekomst av rovvilt har i ettertid vist seg i praksis å være de eneste tiltakene som i tilstrekkelig akseptabel grad hindrer potensielt store tap til rovvilt. Dette ble det imidlertid ikke tatt tilstrekkelig høyde for i rovviltmeldingen. Det var (og er) fremdeles tro på at andre forebyggende tiltak skal være nok til å hindre omfattende tap til rovvilt i belastete områder. Denne erfaringen som er gjort de seneste årene, kan være årsaken til at bøndernes rettigheter i forbindelse med omfattende tap av muligheter til å benytte tradisjonelt utmarksbeite i liten grad er drøftet i rovviltmeldingen. Imidlertid legges det opp til i meldingen at datidens ordning med forebyggende tiltak til bufe i områder med faste forekomster av rovvilt i sterkere grad burde rettes mot «varige, langsiktige driftstilpasninger».<sup>51</sup> Men hva dette i praksis innebærer iforhold til bøndernes rettigheter omtales som sagt ikke nærmere.

Ut fra dette kan man slutte at man på tidspunktet for rovviltmeldingen burde ha vært klar over (jf. arbeidsgruppens prognose) at de eneste forebyggende tiltakene med tilstrekkelig effekt i rovdryområder ville innebære flytting eller inngjerding av besetninger. Det var sannsynligvis ikke politisk vilje til å diskutere eller si noe direkte om hvordan dette problemet faktisk skulle løses sett opp imot bøndernes opparbeidede rettigheter til å ha sau på utmarksbeite.

---

<sup>51</sup> Se St.meld. nr. 15 (2003-2004) Avsnitt: 6.7.1.2 «Andre næringsrettede virkemidler i forhold til bufe».

Det blir imidlertid nevnt i rovviltmeldingen<sup>52</sup> at det legges opp til at den nye småfeforskriften<sup>53</sup> etter dyrevernloven vil hjemle sanksjonsmuligheter overfor dyreeiere som har en driftsform som ikke er i tråd med gjeldende krav til dyrevern og dyrevelferd. Dette mente Regjeringen måtte være i tråd med dyrevelferdsmeldingen.<sup>54</sup> Dette kan tolkes som om Regjeringen, bevisst eller ubevisst, foreslo å bruke aktsomhetskravet hjemlet i dyrevernloven<sup>55</sup> som middel for å «tvinge» dyreholdere til å endre driftsform, og dermed løse problemet. Aktsomhetskravet for å ha sau i rovviltområder, vil sannsynligvis utelukke muligheten til å ha sau på utmarksbeite (se kap. 4). Dyrevernloven (og nå dyrevelferdsloven) blir dermed et redskap for myndighetene på den måten at de slipper den politiske belastningen det er å prøve å forby utmarksbeiting på generelt grunnlag i rovdyrrområder. Et forbud mot utmarksbeiting i slike områder ville bare ha vært å ta konsekvensen av den politikken (mellom linjene) det legges opp til i rovviltmeldingen, nemlig den at i de områder hvor rovviltet oppholder seg, og har prioritet, skal næringen ivaretas på annen måte enn gjennom hold av sau fritt på utmarksbeite. Situasjonen ble altså slik at myndighetene uttrykte at det ikke var aktuelt å forby utmarksbeiting på generelt grunnlag,<sup>56</sup> men kunne i realiteten gjøre det allikevel gjennom plikter bøndene ble påført gjennom dyrevernlovgivningen.

---

52 Se St.meld. nr. 15 (2003-2004) Avsnitt: 6.7.1.2 «Andre næringsrettede virkemidler i forhold til bufe».

53 Forskrift 2005-02-18 nr. 160 Om velferd for småfe.

54 St.meld. nr. 12 (2002-2003) Om dyrehold og dyrevelferd.

55 Lov om dyrevern 20. desember 1974 nr. 73 (opphevet).

56 Dette uttrykkes fremdeles: Etter forarbeidene til dyrevelferdsloven anses det som uaktuelt å forby utmarksbeiting på generelt grunnlag. (Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) s. 68. Dette antas å bety at aktuelle forbud mot utmarksbeiting må skje gjennom enkeltvedtak overfor konkrete brukere, ikke gjennom generelle vedtak (forskrifter).

Mattilsynets hjemmel til å fatte vedtak etter dyrevernloven i forhold til utmarksbeite møtte da også sterk motstand. Dette «stridstema» ble vurdert av Høyesterett i Rt. 2006 s. 1105 (Rendalen)<sup>57</sup> Noen konkret vurdering av grensedragningen mellom dyreholders og statens ansvar når staten krever «lovlig» opphold for rovdyr på tradisjonelle utmarksbeiter ble ikke problematisert i rovviltmeldingen. Dette hadde nok sammenheng med at Regjeringen var forholdsvis fornøyd med effekten av forebyggende tiltak og omstillingstiltak, samt at det fremdeles fantes tro på at problemene på utmarksbeite kunne bli tilfredsstillende løst ved å forbedre,- og utarbeide nye tiltak.<sup>58</sup> I tillegg må man regne med at det var svært politisk belastende å tale mot bøndernes rettigheter til å bruke tradisjonelt utmarksbeite. Regjeringen mente diplomatisk at ulempene og de samlede tap grunnet rovvilt som bønderne ble påført «i all hovedsak» ble fanget opp av tiltaksordningen og erstatningssystemet.

Det synes generelt som om bøndernes innvendinger om at deres opparbeidede rettigheter til fritt utmarksbeite ble tatt ifra dem, i liten grad har blitt diskutert på et juridisk grunnlag fra regjeringshold. Det synes som om det fra statens side har ligget en presumpsjon om at saueholderne skal innrette seg etter de forslag om tiltak som blir fremlagt, uten at det juridiske grunnlaget for det blir beskrevet.

I rovviltmeldingen vurderte departementet de samlede tiltakene som at de «har bidratt til å stabilisere de samlede tap grunnet rovvilt i saueholdet».<sup>59</sup> Dette kan tolkes som en innrømmelse av at tiltakene har hatt moderat effekt. Det blir understreket, som tidligere nevnt, at den store effekten av tiltak kommer først der hvor sau og rovvilt skilles i tid og rom, og at dette ofte kan bety varige driftstilpasninger med en reduksjon av antall frittgående sau i utmark i områder med faste rovviltbestander.

---

<sup>57</sup> Se denne avhandlingens punkt 2.3 om «Rendalen-dommen».

<sup>58</sup> Det var i mange fagmiljøer stor tro på å bruke vokterhunder, lamaer som gikk sammen med sauene, bruk av radiobjeller, intensiv gjeting mm.

<sup>59</sup> Se St.meld. nr. 15 (2003-2004) avsnitt: 6.7.1 «Virkemidler rettet mot husdyr».

Staten ser med dette nødvendigheten av varige omstillinger av driftsformer for å redusere tap i rovviltområder. De rådighetsbegrensningene som nødvendigvis ville følge av politikken som la opp til å skille husdyr og rovdyr i «tid og rom», ble noe berørt i innstillingen som fulgte rovvilmeldingen.

### 2.3 Innst . S. nr. 174 (2003-2004) Om rovvilt i norsk natur. (Rovviltforliket)

Partiene ble her enige om bestandstall for rovvilt.

Komiteen erkjente konflikten mellom rovvilt og beitedyr, og mente at storsamfunnet derfor må betale erstatning, og stå for avbøtende tiltak for å minske rovvilttap. Det understrekes samtidig at den todelte målsetningen skal opprettholdes, og at det fortsatt skal være mulig med levedyktig næringsvirksomhet i landbruket i områder med rovvilt. Komiteen mente at det måtte legges opp til en forvaltning av de store rovdyrene, som gjør det mulig fortsatt å drive med småfehold i områder med rovdyr.

For å nå dette målet ville komiteen begrense utbredelsen av rovvilt noe, og søke å tilpasse saueholdet der det var bestemt at det skulle være faste forekomster av rovvilt. Det erkjentes samtidig at det ville være nødvendig med en viss prioritering av arealbruk for henholdsvis rovvilt og andre interesser,- særlig utmarksbeite, dersom konfliktene skulle kunne reduseres.

Konfliktreduserende virkemidler skulle brukes i et samordnet virkemiddelapparat, rettet mot sau, i regioner der det var ønskelig å forvalte faste bestander av rovvilt. Dette virkemiddelapparatet ble operativt fra 2005, og følgende hovedkriterier ble lagt til grunn:

- En videreføring av retten til full erstatning, både tap av dyr og følgekostnader, og en erstatning for tap og skader på sau grunnet rovvilt som ikke kunne dokumenteres.

- Det skulle gis økonomisk stimulans til utvidet tilsyn med dyr på utmarksbeite samt klare økonomiske incentiver til å foreta nødvendige driftstilpasninger.
- Der det var tilfældigheter som førte til at enkelte dyreeiere ble rammet særlig hardt av rovvilt, ble det forutsatt at det ble fanget opp av ordningen med full erstatning.
- Det ble samtidig satt som vilkår at dyreeier har en nødvendig kontroll og tilsyn med dyr på beite.

Dette siste fremstår som noe merkelig. Hvis det er tilfeldig at man blir rammet, vil det være svært vanskelig å fastlegge hva som ligger i uttrykke «nødvendig kontroll og tilsyn». Dessuten blir uttrykket «tilfeldig» meningsløst, sett med bakgrunn i den faktiske situasjon på utmarksbeite hvor dyr alltid står i en viss fare for å bli angrepet av rovdyr, spesielt i rovdyrutsatte områder.

Dyreeiers rettigheter og plikter blir ikke nærmere presisert i innstillingen. En samlet komite understreker riktignok betydningen av eiendomsretten, herunder beiteretten, som grunnleggende prinsipper. Komiteens medlemmer fra Frp og Senterpartiet mente at beitebrukere ikke kan nektes å bruke eksisterende beiterett, og hvis det ikke blir mulig å benytte eksisterende beiterett, så må det betales full erstatning.<sup>60</sup> De peker i denne forbindelse på at utmarksbeite er en viktig ressurs for saueneæringa. Dette var imidlertid et forslag fra mindretallet som ikke vant frem.

Hva disse medlemmene mente med «full erstatning» er ubeskrevet og de andre partiene forholder seg tause til spørsmålet, men forslaget innebar årlig kompensasjon for leie av beiteretter som ikke kunne brukes lenger. Dette sannsynliggjør at medlemmene brukte begrepet «full erstatning» i en utvidet betydning. Det er da snakk om «full erstatning» inkludert tap av beiteretter, og ikke bare for tap av husdyr til rovvilt.

---

<sup>60</sup> Se Innst. S. nr. 174 (2003-2004) avsnitt: «Komiteens merknader, beiterett».



Komiteens innledningkommentar om erkjennelse av konflikten mellom rovdyrforvaltningen og næringa gir seg ikke utslag i noe konkret i innstillingen. Det er bare SP og Frp som «ser» at å skille husdyr og rovdyr i «tid og rom», nødvendigvis må føre til at bøndene mister betydelige rettigheter, som de ønsker å kompensere. De andre partiene nøyer seg som nevnt med å understreke betydningen av eiendomsretten og beiteretten, men samtidig «ser» de ikke at politikken de går inn for nettopp innebærer et sterkt angrep på beiteretten.

Medlemmene fra Senterpartiet og Frp påpekte at innstillingen dessverre ikke kom til å redusere det høye konfliktnivået. Dette mente de ble tydeliggjort gjennom reisene og høringene som komiteen gjennomførte, hvor det kom frem at berørte av rovdyr følte seg betydelig oversett. I ettertid kan man konstatere at konfliktnivået ikke ble redusert, og at det er stor misnøye med politikken som ble resultatet av rovviltmeldingen og innstillingen. Dette har ført til at mange politiske partier nå ønsker en full gjennomgang av dette forliket fra 2004.<sup>61</sup> Essensen i spørsmålene som blir reist, er hvordan målsettingen om at beitedyr og rovdyr skal leve i samme område egentlig fungerer. Dette innebærer at det rettes et kritisk søkelys mot hele den norske rovviltpolitikken som bygger på prinsippet om at sameksistens skal være mulig.

Sameksistens-politikken som ble fastlagt gjennom rovviltmeldingen og innstillingen førte udiskutabelt til store begrensninger i bøndenes muligheter til å benytte tradisjonelt utmarksbeite. Selv om disse begrensningene ikke nødvendigvis var tilsiktet, så var det uansett det som ble resultatet. Myndighetenes adgang til å ilegge begrensninger på utmarksbeite ut fra dyrevelferdshensyn ble vurdert av Høyesterett i Rt. 2006 s. 1105 (Rendalen).<sup>62</sup>

---

61 Se denne avhandlingen kapittel 2.5: «Ny diskusjon om Stortingsforliket i 2004 om rovviltpolitikken».

62 I LE-2004-102930 (Rendalen- saken i Eidsivating) kom imidlertid retten til at tre års tap av utmarksbeite var rådighetsinnskrenkning, men ikke en slik grad at dette inngrepet i beiteretten, veid opp mot Norges forpliktelser til å verne ulven, kunne utløse erstatning etter prinsippet i Grunnloven § 105. Dette spørsmålet

## 2.4 Kort om Rendalen-dommen (Rt. 2006 s. 1105) (Mer senere.)

Av Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) Om lov om dyrevelferd s. 13 fremgår det at den nye dyrevelferdslovgivningen<sup>63</sup> skal presisere og videreføre dyreeiers plikt til å beskytte husdyr og tamrein på beite mot rovvilt. Ut fra dette vil tolkningen av dyrevernsloven og Høyesteretts dom i Rendalen-saken ha relevans etter vedtagelse av dyrevelferdsloven.

Dyrevernsmnd i Rendalen traff i 2002 vedtak som blant annet innebar at sau på ubestemt tid måtte holdes borte fra et nærmere angitt rovdyrtruet beiteområde. Saken gjaldt spørsmålet om vedtaket var hjemlet i daværende § 24 tredje ledd, jf. § 2 i dyrevernsloven. I Høyesterettsdommen vant 12 sauebønder fram mot Landbruks-og matdepartementet med krav om at dyrevernsmyndighets vedtak om forbud mot beiteslipp ble kjent ugyldig. Erstatningsansvar var erkjent så sant vedtaket ble ansett ugyldig.

Høyesterett mente at det var utvilsomt at dyrevernsnemnda hadde hjemmel til å treffe vedtak om sanking av sau i beiteområdet der det hadde skjedd ulveangrep,-og forelå mulighet for nye angrep.<sup>64</sup> Likeledes at det kan treffes betingede vedtak- dvs at rovdyrangrep trenger ikke å ha funnet sted, men vedtak blir utløst ved angrep.<sup>65</sup> Høyesterett underkjente likevel vedtaket fordi et punkt i vedtaket ble ansett å være for inngripende, nemlig: «alle vedtakene

---

ble forøvrig nektet anket til behandling i Høyesterett. Tingretten (T NOST-2004-61) uttalte imidlertid at det var tale om offentlige rådgighetsinnskrenkninger over fast eiendom, og at erstatningsansvaret kunne utledes av prinsippene i Grunnloven § 105. Tingretten fant det «sterkt urimelig at de berørte saueiere selv skal måtte bære det økonomiske tap ved å innrette seg etter den vedtatte rovdyrpolitikken».

<sup>63</sup> Lov om dyrevelferd 19. juni 2009 nr. 97 trådte ikraft fra 1. januar 2010.

<sup>64</sup> Se dommen avsnitt: 39.

<sup>65</sup> Se dommen avsnitt: 40.

blir stående inntil ulvene er felt eller det blir bekreftet fra Høyskolen på Evenstad at det ikke er revirhevdende ulv i området».

Etter dette kan man slutte fra dommen at pålegg om beiterestriksjoner som ikke er tidsbegrenset vil være ugyldige hvis de trekkes ut i tid. Videre at tilsynsmyndighet kan fatte vedtak om forbud mot slipp på beite i områder med stor rovviltfare. Etter dommen konkluderte regjeringsadvokaten i samråd med Landbruks-og matdepartementet<sup>66</sup> med at: «dyrevernloven gjelder for dyr på utmarksbeite og dyreeier har etter loven ansvar for at husdyr ikke lider eller kommer i fare for å lide på grunn av rovdyr». Staten har imidlertid ikke hjemmel til å forby utmarksbeiting på generelt grunnlag, og kan sannsynligvis heller ikke på permanent basis bruke dyrevernloven for å gjøre det. Dette kan tolkes ut fra Rendalen-dommen, hvor Høyesterett uttalte følgende: «... i realiteten var det naturfredningshensyn og ikke dyrevernens hensyn som var årsak til at beiteforbudet ble stående ved lag, noe som falt utenfor dyrevernlovens ordning med offentlige pålegg for dyreeierens egen regning».<sup>67</sup>

I rovdyrmeldingen uttrykkes det at dyrevernloven vil sette naturlige begrensninger i bøndenes muligheter til å benytte utmarksbeite med en fast bestand av rovdyr.<sup>68</sup> Med andre ord så ville pliktene bøndene har etter dyrevelferdsloven vanskeliggjort å ha sau i rovdyrområder, og sameksistens- problemet for statens del ville dermed vært løst. Det var derfor aktsomhetsplikten bøndene har etter dyrevelferdsloven var så omdiskutert under forberedelsene til denne nye loven.<sup>69</sup> Bøndene mente at det er staten som driver med dyremishandling ved å slippe rovdyr inn til sauene, og at aktsomheten må legges på statens hånd og ikke som et middel til å frata bøndene deres rettigheter til utmarksbeite. Ved å

---

66 Rådet for dyreetikk 2010.

67 Se dommen avsnitt: 46.

68 Se denne avhandlingen om St.meld. nr. 15 (2003-2004) kap. 2.1.

69 Se denne avhandlingen om dyrevelferdsloven kap. 4.

stramme inn bøndenes aktsomhetsplikt, frataes samtidig bøndene muligheten til å ha sau på utmarksbeite.

Etter Rendalen-dommen kan det imidlertid fastslås at det finnes en grense for hvor langt aktsomhetskravet til bøndene kan trekkes i rovdryområder. Sannsynligvis er en videre konsekvens av dommen at bøndene ikke kan nektes å slippe sau, selv i områder hvor det er tiltenkt å være en fast bestand av rovdyr som etter forholdene vil føre til et betydelig tap av sau. Et mulig vedtak i et slikt område vil da ikke ha preg av å være tidsbegrenset.

## 2.5 Den videre utviklingen med hensyn til erstatningsspørsmålet.

Med bakgrunn i St.meld. nr. 15 (2003-2004) ble det 25. mai 2005 sendt ut på høring forslag om ny erstatningsordning. Forslaget ble sendt ut av Miljøverndepartementet, og var en direkte oppfølging av Stortingets behandling av rovviltmeldingen gjennom Innst. S. nr. 174 (2003-2004)

Stortingets flertall uttalte ved behandlingen av rovviltmeldingen at erstatningsordningen for rovviltskader, «...skal innrettes slik at en betydelig del av erstatningene gis som forhåndsutbetaling som insentiv til iverksettelse av forebyggende tiltak.....».<sup>70</sup> Dette fikk navnet risikoerstatning.<sup>71</sup> I tillegg ble det foreslått en ordning for udokumenterte tap som skulle fange opp de tilfeller hvor det ikke kan påregnes at det vil oppstå rovviltskader eller der det ikke er registrert fast forekomst av en aktuell rovviltart.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Innst. S. nr. 174 (2003-2004) s. 12.

<sup>71</sup> Se kapittel 2.1 i denne avhandlingen, hvor risikoerstatningen blir forklart.

<sup>72</sup> Jf. utkastet § 13 bokstav b.

I tillegg til denne ordningen, og ordningen med risikoerstatning, har rovviltmeldingen som utgangspunkt at: «Dagens ordning med full erstatning for alle dokumenterte rovvilttap skal videreføres. Dette følger også av viltloven 12a».<sup>73</sup>

Disse forslagene strandet imidlertid med den nye rød-grønne Regjeringen. Dette går frem av «Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009» (Soria Moria 1). I dokumentet erklæres det at: «Dagens erstatningsordning for tap av husdyr på beite som skyldes fredet rovvilt beholdes». Det erklæres samtidig at «... innsatsen for forebyggende tiltak mot rovviltskade skal økes betydelig, også økonomisk».<sup>74</sup> I dette dokumentet erklæres også: «Regjeringen vil: Virkemiddelbruken må stimulere til økt beiting med husdyr for å kunne opprettholde et åpent kulturlandskap».<sup>75</sup> Dette siste står i skarp kontrast til det den tidligere Regjeringen ønsket, som kommer til uttrykk gjennom rovviltmeldingen. Altså en redusert beiting med husdyr i områder med faste bestander av rovvilt.

Ved stortingsvalget 14. september 2009 fikk disse partiene fornyet mandat gjennom flertall i Stortinget. Representanter fra disse partiene forhandlet på nytt en politisk plattform for Regjeringens videre arbeid i perioden 2009-2013 (Soria Moria II). Resultatet ble dokumentet «Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009-2013».

Regjeringen erklærer blant annet at den vil øke ressursene til forebyggende tiltak, gi omstillingsmidler i prioriterte rovviltområder når dette anses hensiktsmessig, samt endre

---

<sup>73</sup> Se St.meld. nr. 15 (2003-2004) avsnitt: 6.7.1.

<sup>74</sup> Se dokumentet: «Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, og Senterpartiet 2005-2009» (Soria-Moria 1) side 55.

<sup>75</sup> Se dokumentet: «Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, og Senterpartiet 2005-2009» (Soria-Moria 1) side 20.

erstatningsordningen for husdyr med sikte på at faktisk rovdyrtap skal erstattes.<sup>76</sup> Med utgangspunkt i denne erklæringen med ønske om en endring av erstatningsordningen ga Miljøverndepartementet 22.11.2010 Direktoratet for naturforvaltning i oppdrag å iverksette og lede arbeidet med ny erstatningsordning i tråd med mandatet. Dette arbeidet er forutsatt å være ferdigstilt innen 1. juni 2011. Av mandatet fremgår det at ekspertutvalget skal vurdere ulike alternativer til dagens erstatningsordning. Utredningen skal omfatte en ordning der det tas sikte på at faktisk rovvilttap skal erstattes, og en risikobasert ordning. Det ligger dermed an til en ny erstatningsordning tuftet på de samme ideer som ble lansert i rovviltmeldingen av Bondevik II Regjeringen, men som hadde en «pause» med den rød-grønne Regjeringen (Soria-Moria I).

En av grunnene til at den rød-grønne Regjeringen allikevel ønsker å endre erstatningsordningen er nok at den gjeldende ordningen blir sterkt kritisert av Riksrevisjonen i 2010.<sup>77</sup> Kritikken går ut på at fordi retningslinjene stiller krav om at det skal gjennomføres en individuell skjønnsmessig vurdering av den enkelte søknad, så rekker ikke fylkesmennene hverken å gjennomføre en tilfredsstillende vurdering eller gjennomføre nødvendige kontroller. Dette mener Riksrevisjonen fører til kontrollsvikt. Dette bidrar til at tapstallene for enkelte fremstår som urealistiske. Miljøverndepartementet svarer på kritikken med at den «tas til etterretning» Det kan i ettertid konstateres at både dagens gjeldende tiltaksordning og erstatningsordning har ført til adskillig frustrasjon og misnøye.

## 2.6 Ny diskusjon om Stortingsforliket i 2004 om rovviltpolitikken

I 2004 inngikk alle partier, unntatt Sp og Frp, et rovdyrforlik. (Innst. S. nr. 174 (2003-2004) blir omtalt som «rovdyrforliket»). Høyre ønsker nå, (4. feb 2011) en full gjennomgang av forliket fra 2004. Høyre stiller spørsmål ved kjerneområder i norsk rovdyrpolitikk.

---

<sup>76</sup> Se dokumentet: «Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009-2013» side 54.

<sup>77</sup> Se brev av 25. mars 2010 fra Riksrevisjonen til Miljøverndepartementet.

Bakgrunnen for det er en konstatering av at poenget med forliket i 2004 var at det skulle skape ro om rovdyrpolitikken, men at det aldri har vært så mye konflikt som nå.

De kritiske spørsmålene som blir reist er blant annet:

- Hvordan fungerer erstatningsordningene for dem som mister beitedyr ?
- Blir områdene med flest rovdyr fulgt opp, slik målsettingen er ?
- Hvordan fungerer målsettingen om at beitedyr og rovdyr skal leve i samme område ?

Høyre understreker at de ikke har konkludert i spørsmålene de stiller, men at de ønsker å ha en åpen evaluering- et totalbilde som gir grunnlag for diskusjon i Stortinget. Bjørn Lødemel, rovdyrpolitisk talsperson i høyre, sier i en artikkel:<sup>78</sup> «vi vil ikke ha en lukket rovdryrdiskusjon på et kontor i Miljøverndepartementet».

Dersom hele forliket fra 2004 kommer opp til diskusjon, vil Regjeringen være splittet i en lang rekke rovdryrsaker, og det er grunn til å anta at det vil skje vesentlige endringer i rovdryrpolitikken. Sp, Ap, KrF og FrP har også uttalt seg kritisk til politikken som føres idag. KrF sitt landstyre vedtok 5. mars 2011 at rovdryrforliket fra 2004 trenger revurdering. KrF mener blant annet det i sterkere grad må stimuleres til omstilling fra sauehold til annen husdyr-og planteproduksjon i områder med ulv og bjørn, og at det må gis økte midler til forebygging, slik som gjeting og inngjerding. Det innrømmes at nye erfaringer viser problemstillinger det ikke ble tatt tilstrekkelig høyde for i 2004.

---

<sup>78</sup> Se Aftenposten fredag 4. februar 2011.

### 3. Tiltaksordningen.

#### 3.1 Tiltaksordningen.

Rt. 2006 s. 1105 (Rendalen) :

«Vår rovdyrpolitikk bygger på den oppfatning at den enkelte borger ikke skal påføres omkostninger ved påført skade eller ved tiltak for å forebygge skade. Staten yter etter viltloven § 12a full erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir skadet av rovvilt. I tillegg kommer de årlige bevilgninger til forebyggende tiltak».<sup>79</sup>

Disse uttalelsene kan forstås som at Høyesterett peker på at det er to måter som samfunnet sikrer at den enkelte borger ikke påføres omkostninger ved skade eller tiltak for å forebygge skade, nemlig: erstatning når skade er skjedd, og årlige bevilgninger til tiltak. Det synes med dette som at Høyesterett forutsetter at de årlige bevilgninger til tiltak er tilstrekkelige til at borgerne ikke påføres omkostninger ved tiltak til å forebygge skade.

Tiltak for å forebygge skade er imidlertid i praksis svært sjeldent kostnadsfritt for den enkelte borger. Det er uvanlig at Høyesterett kanskje ikke var klar over dette faktum. Hvis derimot Høyesterett var klar over dette faktum, så kan uttalelsene tolkes som en kritikk av at staten generelt ikke gir full kostnadsdekning til forebyggende tiltak. Jeg vil nedenfor vise hvordan tilskuddssystemet fungerer i praksis:

Direktoratet for naturforvaltning er underlagt Miljøverndepartementet, og er den sentrale faginstansen innenfor viltforvaltning. Direktoratet har ansvar for rovviltforvaltningen på nasjonalt nivå. Direktoratet er også klageinstans på vedtak fattet av Fylkesmennene. Innenfor forvaltningsområdene for rovvilt, er det den regionale Rovviltnemnden som skal ha hovedansvar for forvaltningen av rovvilt i sin region. Rovviltnemnden er et statlig viltorgan underlagt Miljøverndepartementets instruksjons- og organisasjonsmyndighet. Det er tilsammen 8 rovviltnemnder. Rovviltnemndene består av 5 personer som oppnevnes av

---

<sup>79</sup> Se Rt. 2006 s. 1105 (Rendalen) avsnitt: 34.



Miljøverndepartementet etter forslag fra fylkestingene. For henholdsvis regionene 5, 6, 7 og 8 oppnevnes det et medlem fra sametinget.<sup>80</sup>

Sekretariatet for rovviltnemndene er lagt til et fylkesmannembete. Fylkesmannen har også en rådgivningsfunksjon ovenfor nemnden. Nemndene utarbeider en regional forvaltningsplan for rovvilt som bygger på nasjonale målsetninger, og har ansvar for prioriteringen av forebyggende og konfliktdempende virkemidler. Forvaltningsplanen skal inneholde konkrete retningslinjer for den geografiske arealdifferensieringen for regionen, og er nemndens grunnlag for å vurdere bruken av konfliktdempende virkemidler og forebyggende tiltak. Planen skal også gi anbefalinger om bruken av landbrukspolitiske og reindriftpolitiske virkemidler innenfor regionen for å bidra til en samordnet virkemiddelbruk og reduserte tap og konflikter. Planen skal sendes Direktoratet for naturforvaltning til uttalelse før den vedtas av rovviltnemnden.

Direktoratet for naturforvaltning setter de økonomiske rammene for rovviltnemndene. Det er altså direktoratet som fordeler midlene til den enkelte region. Det gjøres med utgangspunkt i tidligere skader og konflikter, måloppnåelse, samt regional forvaltningsplan for rovvilt. Den regionale rovviltnemnden fordeler midler til de respektive fylkesmenn innenfor sin region, og gir føringer til den enkelte fylkesmann for bruken av midlene. Fylkesmannen behandler de konkrete søknadene innenfor en budsjетtramme og nærmere føringer fastsatt av den regionale rovviltnemnden.<sup>81</sup>

Generelle prinsipper som ligger bak fordelingen av midlene er å sikre et minst mulig tap av sau til rovdyr, at midlene skal brukes kostnadseffektivt, og at akutte situasjoner som oppstår

---

<sup>80</sup> Se FOR 2005-03-18 nr. 242 (Forskrift om forvaltning av rovvilt) § 5.

<sup>81</sup> Den rettslige bakgrunnen for fordelingen av midlene finnes i: «Regelverk for tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak i forhold til rovviltsskader kap. 1427 post 73- fastsatt av Miljøverndepartementet 22.10. 2004 i medhold av kap. 11-3.2 i Finansdepartementets funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, jf. Økonomireglementet for staten §§ 6.2 og 7.2».

må kunne behandles effektivt. Dette innebærer at det må settes av midler til ekstraordinært tilsyn, tidlig sanking og fellingsvederlag. Forebyggende tiltak skal prioriteres fremfor konfliktdempende tiltak. Dette går frem av formålsbestemmelsen i regelverket § 1 at: «målsettingen med tilskuddordningen er å sikre iverksettelse av effektive forebyggende og konfliktdempende tiltak for å begrense de skadene rovvilt kan forårsake på husdyr og tamrein samt ulemper i forhold til lokalsamfunn og i forhold til andre grupper». Slike tiltak kan være inngjerding, tilrettelegging av innmarksbeite, og flytting av besetning til områder med mindre rovviltfare.

En forutsetning for å gi tilskudd, (§ 3) er at tiltakene med stor sannsynlighet kan forventes å ha en direkte tapsreduserende effekt. Dette innebærer at tiltak som eksempelvis omfatter utvidet tilsynsaktivitet alene ikke skal støttes økonomisk. Utvidet tilsynsaktivitet vil ikke alene på lang sikt kunne bidra til å redusere konfliktnivået, men kun ha preg av å være «brannslukking». I henhold til § 3 i regelverket er det en rekke tiltak som kan gis tilskudd. Disse må sees som en «meny» over tiltak det kan være aktuelt å iverksette etter en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Hvilket (hvilke) tiltak som skal iverksettes, må vurderes opp mot formålsbestemmelsen, samt kravet om at tiltakene med stor sannsynlighet kan forventes å ha en direkte tapsreduserende effekt.

Aktuelle tiltaksordninger fremgår av § 3. Eksempler på aktuelle tiltak kan være: Fremskutt sanking av sau, forsinket slipp på beite, overgang til andre saueraser eller annet småfehold, tidlig lamming og tidlig slakting, bruk av vokterhund, og prosjekter der utvidet tilsyn er en nødvendig del av en kombinasjonsløsning. Tilskudd gis som rundsumtilskudd. Størrelsen på tilskuddet fastsettes etter en skjønnsmessig vurdering av den enkelte søknad sett i forhold til regelverket og føringer i regional forvaltningsplan, og det totale søknadvolumet sett i forhold til tilgjengelige midler. Av § 8.2 bokstav e. i regelverket fremgår det at en begrunnelse for avslag om tilskudd, eller at man får mindre enn det er søkt om, kan være at: «det ikke er budsjettmessig dekning til å dekke det omsøkte tilskuddet». Begrunnelsen for

avslag kan også være at (§ 8.2 a): «Tilskuddforvalter etter en samlet vurdering ikke finner å ville støtte tiltaket/prosjektet».

Det er et stort gap mellom samlet tilskudd det blir søkt om, og det som faktisk blir gitt. Budsjettet blir av mange oppfattet som altfor lite.<sup>82</sup> Særlig er kostnadskrevende tiltak, slik som omstilling til annen drift, en tiltaksform som i liten grad blir benyttet. Tilskudd blir altså gitt etter en skjønnsmessig vurdering, og da innenfor rammen av et budsjett.

Ut fra budsjettet utarbeider rovviltnemndene satser på kompensasjon til ulike tiltak. Det kan eksempelvis være satser for gjennomføring av tidlig sanking, hjemmebeite og gjerding. Tilskudd til både konfliktdempende og forebyggende tiltak fordeles fra den samme budsjettposten. Nivået på satser innenfor et tiltaksområde, vil derfor ha direkte innvirkning på omfanget av tiltak innenfor et annet tiltaksområde.

Fylkesmennene gjennomfører ofte høring på forslag til tilskuddssatser. Høringsinstansene legger, ikke overraskende, stort sett vekt på at satsene bør økes. En gjennomgående anførsel fra næringen er at det er de reelle kostnadene som skal dekkes uavhengig av budsjett, og at berørte husdyrbrukere skal ha full erstatning for påførte kostnader av rovviltpolitikken. Det legges også ofte vekt på at satsene danner grunnlag i en kompensasjonsordning, og at de ekstra ulempene som følger med må ivaretas gjennom satsene.

Fordelingen av midlene på forskjellige tiltaksposter gjøres som nevnt på grunnlag av vurderingene til rovviltnemndene. Det rettslige grunnlaget for vurderingene skal være «Regelverk for tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak». Sekretariatet fremmer forslag til vedtak. Vedtaket er imidlertid en forskrift og kan ikke påklages jf. fvl § 2c , jf. § 28 (vedtak som kan påklages).

---

82 Telefonsamtale med Fylkesmannen i Hedmark 10.02.2011 (Kristine Schneede).

Rovviltneemndene fikk i år (2011) tildelt 70,4 millioner kroner, 5 millioner mindre enn ifjor, til konfliktdempende tiltak i beiteområder med rovdyr. Statistikk viser at rovdyrstammene vokser i flere av de regionene som har fått kutt i budsjettet.

Det viser seg altså at det er langt mellom tiltaksordningen slik Høyesterett ser for seg at den fungerer eller bør fungere, (Rt. 2006 s. 1105 avsnitt: 34)<sup>83</sup> og slik den fungerer i praksis.

### 3.2 «Samhandling» mellom dyrevern og rovdyrvern, mellom Miljø og Landbruk

Miljøverndepartementet og Landbruks-og matdepartementet, ved henholdsvis Helen Bjørnøy og Terje Riis-Johansen, sendte 28. Juli 2006 et brev til Direktoratet for naturforvaltning, Mattilsynet, rovviltneemndene og fylkesmennene med overskriften: «Beitebruk og rovviltforvaltning-samarbeid mellom offentlig forvaltning og andre berørte parter». Dette fellesbrevet gir presiseringer på hvordan signalene i Soria Moria I-erklæringen om rovviltpolitikken skal følges opp i den statlige forvaltningen. Soria Moria-erklæringen fremhever at innsatsen for forebyggende tiltak mot rovviltskade må økes betydelig for å kunne opprettholde miljøvennlig utmarksbeiting over hele landet.<sup>84</sup>

Det sies i brevet at Regjeringen skal legge vekt på økt satsing på forebyggende og konfliktdempende tiltak, samt effektiv samordning mellom miljøpolitiske og landbrukspolitiske virkemidler med det utgangspunkt at næringspolitikken skal innrettes innenfor rammene av den vedtatte miljøpolitikken. Beitenekt skal være siste utvei, etter at andre alternativer er vurdert.

I prioriterte rovviltområder skal det stilles som betingelse ved tilskudd til omstillinger at omleggingen bidrar til å hindre direkte kontakt mellom rovvilt og beitedyr. En forutsetning

---

<sup>83</sup> Se innledningen til kapittel 3. om «tiltaksordningen».

<sup>84</sup> Se dokumentet: «Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, og Senterpartiet 2005-2009» (Soria-Moria 1).

for flytting til nye beiteområder, skal være at rovviltsituasjonen/tiltakene i tilflytta område gir tilstrekkelig langsiktighet og forutsigbarhet for trygge beiteområder. I områder der det kan forventes konflikt mellom rovvilt og beitedyr skal det være rovviltneemndenes ansvar, gjennom forvaltningsplanen, å gi klare føringer på hvilke forebyggende tiltak som skal være gjennomført før beiteslipp, og hvilke tiltak som kan settes i verk ved behov, ut fra faktisk rovviltsituasjon. Videre konstateres det i brevet at saueeieren driver sin næring innenfor rammevilkår som forvaltes av Direktoratet for naturforvaltning, Mattilsynet, regionale rovviltneemnder, fylkesmennene og kommunene. Det vil forplikte i første rekke fylkesmennene og Mattilsynet å sørge for samordning mellom etatene, og dialog med brukeren om mulige tiltak som kan settes iverk for å unngå at enkeltbrukere blir pålagt urimelige vilkår for sin næringsdrift, og for å unngå at dyrevernsituasjoner skal oppstå. Det er videre en målsetting for denne samordningen at dyreeier får et tilbud om midler til forebyggende tiltak parallelt med et eventuelt vedtak etter dyrevernsloven.

Landbruks- og matdepartementet ber videre om at Mattilsynet raskt må ta kontakt med Fylkesmannen for å finne praktiske løsninger når en dyrevernsak er i ferd med å utvikle seg. Det sies at det er viktig at det er bred enighet om de løsninger som velges før Mattilsynet fatter et eventuelt vedtak. Utgiftene til slike tiltak skal så langt det er mulig prioriteres innenfor budsjettet til forebyggende tiltak i de enkelte fylker. Det forutsettes at Fylkesmannen fatter raske vedtak om kompensasjon, slik at tiltakene kan settes i verk før det skjer en dyreverns tragedie. Departementet anmoder alle parter om å bidra til å finne smidige løsninger på et stort og vanskelig problem.

Dette brevet går imidlertid ikke i dybden på spørsmålet om dyreholder har en plikt til å akseptere tiltakene selv om det ikke gir full kostnadsdekning. Etter at dette brevet ble skrevet har vi imidlertid fått ny dyrevelferdslov,<sup>85</sup> som i § 31 stadfester dyreholders rett til kompensasjon ved inngripende beiterestriksjoner grunnet rovdyr.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Se kapittel 4. i denne avhandlingen: «Dyrevelferdsloven».

## 4. Dyrevelferdsloven

Mahatma Gandhi: «The greatness of a nation and its moral progress can be judged by the way its animals are treated».

### 4.1 Bakgrunnen

Lov om dyrevelferd 19. juni 2009 nr. 97- trådte i kraft fra 1. januar 2010. Den avløste Lov om dyrevern 20. desember 1974 nr. 73 Forarbeidene til dyrevelferdsloven er Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) og Innst. O. nr. 56 (2008-2009). Loven bygger i stor grad på utpekte mål fra St.meld. nr 12 (2002-2003) om dyrehold og dyrevelferd. Dyrevelferdsloven er utformet under hensyn til de EF-rettslige forpliktelsene som Norge har pådratt seg under EØS-avtalen.<sup>87</sup> De rettslige realiteter dette innebærer, illustreres ved at ESA kan foreta kontroller i norske fjøs. Norge har også ratifisert seks av Europarådets konvensjoner om beskyttelse av dyr.<sup>88</sup> Om dyrevelferdslovens forenlighet med disse konvensjonene skriver departementet i nevnte proposisjon<sup>89</sup> at man: «så langt som mulig har vurdert og innarbeidet relevante bestemmelser». Det er også grunn til å nevne at EU som institusjon har tiltrådt de nevnte Europaråd-konvensjonene. Norge har dermed kommet i den

---

86 Se kapittel 4.6 i denne avhandlingen: «§ 31 Erstatningsregelen».

87 Gyldendal Rettsdata ved Jens Petter Berg.

88 Aktuell i denne avhandlingen er: Konvensjon 10.03.1976 om beskyttelse av dyr som holdes for landbruksformål (produksjonsdyrkonvensjonen) med tilleggsprotokoll CETS No. 087. (Norge har også ratifisert 5 andre Europaråd-konvensjoner om beskyttelse av dyr).

89 Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) Om lov om dyrevelferd side. 15.

situasjonen at EØS-avtalen fører til at man også er underlagt ESA's kontroll med at disse konvensjonene overholdes.

Loven angir overordnede prinsipper,<sup>90</sup> og overlater i stor grad til forvaltningen å utarbeide forskrifter. Slike forskrifter finnes det allerede mange av i næringsmessig dyrehold. Dyrevelferd er tatt inn i norsk språkbruk fra det engelske begrepet: «animal welfare». Begrepet legger vekt på det positive målet om at dyr skal ha det godt og trives, men omfatter også begrepet dyrevern, som i større grad fokuserer på beskyttelse mot mishandling, vanskjøtsel og lidelse.

Landbruks og matdepartementet ønsket med den nye loven<sup>91</sup> å presisere dyrs status og rettigheter. Et vesentlig premiss for loven var erkjennelsen av at dyr har egenverdi utover nytten de har for mennesker. De siste års forskning rundt dyrs evner og behov, (faget etologi) samt en høyere etisk standard for hvordan vi vil at dyr skal behandles i samfunnet, var bakteppet for den nye loven. Det ble lagt vekt på at loven skulle være en moderne lov som beskytter dyrene ut fra faglig viten og med utgangspunkt i hva som er i dyrenes interesse. Loven angir overordnede prinsipper, mens mer detaljerte bestemmelser blir nedfelt i forskrifter. Loven gir dermed hjemmelsgrunnlag for eksisterende og fremtidige forskrifter på dyrevelferdsområdet. Loven skal kunne tolkes i samsvar med den til enhver tids gjeldende etiske norm. I proposisjonen ble det markert et ønske om at loven skulle sette et godt eksempel for ivaretagelse av dyrs interesser, også i internasjonal sammenheng. Loven tydeliggjør dyreeiers plikt til å beskytte dyr mot «fare for unødige påkjenninger og belastninger».<sup>92</sup>

---

90 Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) Om lov om dyrevelferd side. 12.

91 Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) Om lov om dyrevelferd.

92 Se kapittel 4.2 i denne avhandlingen: «§ 3».

Mattilsynet er gitt hjemmel til å fatte vedtak om beiterestriksjoner til beskyttelse mot rovvilt (§ 30).<sup>93</sup> Det erkjennes dermed at den vedtatte rovviltpolitikken i enkelte tilfeller vil føre til behov for å gjennomføre tiltak for å forhindre dyrelidelser. Ved inngripende vedtak om beiterestriksjoner er det gitt dyreeier rett til kompensasjon etter standardiserte satser.<sup>94</sup>

## 4.2 § 3

Dyrevelferdsloven § 3:

«Dyr har egenverdi utover den nytteverdien de måtte ha for mennesker. Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger».

Bestemmelsen er en generell aktsomhetsnorm som viderefører prinsippene i dyrevernloven § 2-ålmment om åtfærd med dyr-som lød: «Det skal farast vel med dyr og takast hensyn til instinkt og naturleg trong hjå dyret så det ikkje kjem i fåra for å lida i utrengsmål».

Bestemmelsen er tiltenkt på samme måte som tidligere lovs § 2, å ha en selvstendig betydning der lovens øvrige bestemmelser ikke dekker et konkret forhold. Den er også tiltenkt å benyttes som rettesnor for tolkning av lovens øvrige bestemmelser.<sup>95</sup>

Hva som ligger i uttrykket «god behandling» må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Kravet til god behandling er relatert til dyret som individ. Bestemmelsen gjelder også i dyrehold der det ikke er mulig til enhver tid å holde tilsyn med alle individer, slik tilfellet kan være med dyr på beite. Kravet om at dyr skal beskyttes mot unødige påkjenninger og

---

93 Se kapittel 4.4 i denne avhandlingen: «§ 30- hjemmel for enkeltvedtak».

94 Se kapittel 4.6 i denne avhandlingen: «§ 31 «erstatningsregelen».

95 Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) «4. Særskilte merknader til utkast til lov om dyrevelferd».



belastninger innebærer at dyr aktivt skal beskyttes mot sykdommer, skader og påregnelige skader av den som er ansvarlig for dyret.

Hva som er en påkjenning eller belastning er i utgangspunktet en faglig dyrevelferdsmessig vurdering.<sup>96</sup> I vurderingen av om en påkjenning eller belastning er «unødig», må det legges vekt på disses karakter og omfang, om de er påført av mennesker, hva som er formålet med å utsette dyr for dette, og om det er allment akseptert. Det er også et krav om å beskytte dyr «mot fare for» unødige påkjenninger og belastninger som må innebære at man er pålagt å treffe tiltak før «faren» inntreffer.

«Fare for»:

Plikten til å beskytte dyr mot «fare for» nødvendige påkjenninger og belastninger» betyr sannsynligvis at faren dyr utsettes for, kan være rettsstridig selv om faren ikke blir realisert. Fra rettspraksis er Rt. 1988 s. 928 sentral i så måte: Tiltalte hadde skutt tamrein med revolver på ca. 50 m avstand. Lidelsene ble ikke realisert ved at tiltalte bommet eller skadeskjøt dyrene. Han ble dømt for overtredelse av dyrevernloven § 9, som bestemte at dyr ved avliving ikke skal utsettes «for fare» for unødige lidelser. Dette var en presisering av dagjeldende lovs § 2. Høyesterett uttalte generelt at det avgjørende etter bestemmelsen er den fare dyret utsettes for, og ikke i hvilken utstrekning avlivingen faktisk hadde medført lidelse. Rendalen-dommen belyser ikke den nærmere grensedragning for akseptabel fare og skadepotensiale etter dyrevernloven. Ut fra en naturlig forståelse av dyrevelferdsloven § 3 og lovens formål er det tvilsomt at det stilles noe generelt krav om overhengende fare for skade før loven krever at det gjøres tiltak. Det uttales i proposisjonen,<sup>97</sup> om forståelsen av begrepet «fare for», at man på områder med manglende kunnskap, bør et «forsiktighetsprinsipp legges til grunn».

---

<sup>96</sup> Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) side 94.

<sup>97</sup> Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) side 94.

## Belastninger og påkjenninger:

Lovens intensjon er ikke å forhindre alle påkjenninger for dyr. Ethvert liv, både i dyrehold og i vill tilstand, innebærer ulike former for belastninger.<sup>98</sup> Samtidig er det noen grenser for hva vi, ut fra våre behov, lovlig skal kunne utsette dyr for. Også når behovet for å påføre dyr lidelser ansees særlig tungt, går det noen grenser for hva som er dyrevelferdsmessig forsvarlig, og dermed lovlig.

Enkelte høringsinstanser ønsket å videreføre begrepet «lidelse» fra dyrevernloven, men departementet mente at begrepene «påkjenninger» og «belastninger» omfatter lidelse, og også mindre alvorlige forhold enn det som normalt vil forstås som «lidelse». Begrepene er dermed ment å innebære en innstramming iforhold til dyrevernloven som i § 2 benyttet begrepet: «lida» jf. «lidelse» .

## Dyrs egenverdi :

Dyrs egenverdi står sentralt i dyrevelferdsmeldingens<sup>99</sup> etiske plattform. Egenverdi innebærer at dyr skal behandles forsvarlig og med respekt, uavhengig av om de har økonomisk eller annen nytteverdi for mennesker. Det at loven beskytter dyr ikke bare av hensyn til mennesker, men også av hensyn til dyrene selv, kan ha betydning for tolkning av lovens bestemmelser. Formuleringen: «dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker», ble allikevel foreslått utelatt i loven av departementet i proposisjonen. Formuleringen var tatt med i høringsutkastet, men ble altså utelatt av Regjeringen.

---

<sup>98</sup> Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) avsnitt: «Generelle motiver».

<sup>99</sup> St.meld nr. 12 (2002-2003). Dyrevelferdsloven bygger i stor grad på utpekte mål fra denne meldingen.

Imidlertid stemte Stortingskomiteens flertall (alle unntatt Frp) i Innst. O. nr. 56 (2008-2009) for at formuleringen skulle opprettholdes. Flertallet la allikevel vekt på at: «det ikke kan stilles spørsmålstegn ved vanlig/normalt husdyrhold slik vi kjenner det idag». Beiteproblematikken ble imidlertid ikke nevnt spesifikt, så det er vanskelig å vite om flertallet anså utmarksbeite i rovdyrrområder som «vanlig/normalt» husdyrhold.

Statsråd Lars Peder Brekk skrev et brev til komiteen 10. Februar 2009 der han fremholder at det ikke vil ha noen dyrevelferdsmessige konsekvenser å ta med formuleringen i lovteksten. Videre at man i den lovtekniske gjennomgangen av utkastet kom frem til at det ikke var nødvendig å ha med formuleringen i loven, fordi begrepet «egenverdi ligger til grunn for lovens formålsbestemmelse og lovens materielle bestemmelser, og disse vil da i tilstrekkelig grad ivareta dyrevelferdshensynet». Regjeringen mente altså at dersom begrepet ble tatt med i loven, ville det kun ha symbolverdi, og kunne ikke få noen selvstendig betydning som tolkningfaktor. Komiteens flertall sluttet seg til dette, men mente at formuleringen måtte tas med fordi den kun var utelatt av lovtekniske grunner. De viste også til at det hadde vært et stort engasjement i høringen knyttet til å få presisert i lovteksten at dyr har egenverdi, i tråd med den ordlyd som departementet hadde i høringsutkastet.

Mindretallet (Frp) viste til at de var kjent med at en rekke andre aktører som var engasjert i et sterkt dyrevern, mente at det ville ha betydelige rettslige konsekvenser å ha med begrepet «egenverdi» i lovteksten. Disse medlemmene av komiteen mente det var en stor svakhet i proposisjonen at spørsmålet om begrepet «egenverdi» ikke var tilstrekkelig omtalt og belyst. De syntes derfor at det var vanskelig å ta inn i lovteksten et begrep som det på forhånd ikke var avklart de rettslige konsekvensene av. Videre at det etter vedtakelsen av loven vil hefte betydelig usikkerhet om hva begrepet vil innebære for den praktiske dyrevelferden.

Komiteens medlemmer vil at Norge skal være ledende i verden, når det gjelder dyrevelferd.

Til tross for politisk tautrekking, vil begrepet sannsynligvis innebære en styrking av dyrs rettigheter sammenlignet med tidligere lovs paragraf 2. Dette er sannsynlig sett utifra at formålet med dyrevelferdsloven generelt er å styrke dyrs rettigheter.

«Unødig»:

I Rendalen-saken legger Høyesterett følgende prinsipp til grunn:

«Når regelen om dyreeiers plikter i dyrevernloven paragraf 2 skal anvendes, blir det tale om en avveining av de lidelser som dyret risikerer å bli påført, mot de oppofrelser som dyreeieren kan pålegges for at denne risikoen skal fjernes eller reduseres».<sup>100</sup>

I forarbeidene til dyrevernloven uttales: «Spørsmålet er imidlertid hvilken lidelse som er «unødig» eller ikke. Her kommer en lang rekke kryssende interesser og hensyn inn,<sup>101</sup> likeså som vurderingene baseres på innkommensurable verdier: etiske, moralske, religiøse, økonomiske, emosjonelle».

I den nye loven er begrepet «unødig» bevart. Det er altså ikke ulovlig å påføre dyr påkjenninger og belastninger. Det er den «unødige» delen som er forbudt. Etter dette må det da foretas en rettslig avveining mellom påkjenningenes og belastningenes art og grad, opp mot blant annet økonomiske og praktiske hensyn.

Ut fra ordlyden må avveiningen av de motstridende interesser, på tross av at hensynet til dyrets interesser må vike, kunne anses som god behandling av dyr. Etter vedtakelsen av ny lov, og innføringen av begrepet «egenverdi», er det naturlig å tro at dyrets interesser blir

---

<sup>100</sup> Rt. 2006 s. 1105, avsnitt: 44.

<sup>101</sup> Vedlegg til Ot.prp. nr. 27 (1973-1974) Lov om dyrevern, innstilling fra komiteen til revisjon av dyrevernlovgivningen side 29.

sterkere vektlagt i vurderingen av hva som er «unødig». Dyreeiere vil sannsynligvis legge noe annet i begrepet «unødig» enn eksempelvis rovdyrtilhengere. Det gjelder sannsynligvis også for myndigheter og forvaltning, avhengig av hvilken side av konflikten mellom rovdyr og beitenæring de representerer.

I dyrevelferdsinnstillingen<sup>102</sup> uttales det at dyrevernloven's «unødig lidelse» er et for upresist begrep, uten at det gåes noe nærmere inn på det. Landbruks-og matdepartementet uttrykte i 2000,<sup>103</sup> at lidelse som med rimelig innsats kunne vært hindret av dyreeier eller innehaver, normalt må anses unødige.

Rimelige tiltak må altså vurderes både i lys av den faktiske situasjonen for dyrene, og byrden for den ansvarlige. Dersom man enkelt kan hindre lidelse, er det rimelig å kreve det uavhengig av antall dyr som er rammet, og også for mindre kvalifisert smerte og ubehag for dyret. Ved fare for store lidelser er det rimelig å kreve svært tunge tiltak.

Som nevnt ønsker Stortinget at Norge skal være et foregangsland innenfor dyrehold og dyrevelferd. Samfunnsoppfatningen går både nasjonalt og i EU mot et styrket krav til beskyttelse og positiv velferd hos dyr, samt at inngrep og regulering som berører dyr skal skje innenfor etisk akseptable rammer. Når formålet til dyrevelferdsloven § 3 er at den skal virke som en dynamisk rettslig standard, trekker dette klart i retning av at det stilles økende krav til innholdet i god velferd på beite.

Hvor store oppofrelser kan man så pålegge dyreeier for å hindre risikoen for lidelse jf. Høyesteretts uttalelse i Rt. 2006 s. 1105, avsnitt 44 (gjengitt ovenfor) ?

---

102 Innst. S. nr. 226 (2002-2003) Innstilling fra næringskomiteen om dyrehold og dyrevelferd, avsnitt: 1,5 (regelverk og tilsyn).

103 Brev fra Landbruks-og matdepartementet 02.06.2000 til Statens Dyrehelsetilsyn og Fylkesmennene: «Husdyrtap på beite forårsaket av rovdyr-behov for et tettere samarbeid mellom Dyrevernnemnden og Fylkesmannen» side 2.

Rendalen-dommen går ikke inn på spørsmålet om faktiske kostnader ved å velge mellom ulike alternativ for å hindre risikoen for lidelse er av betydning når det skal fastsettes hvor store oppofrelser man kan pålegge dyreeier. Høyesterett tar ikke stilling til om det var mest økonomisk lønnsomt å opprettholde beitebruken og risikere omfattende tap av dyr som kunne erstattes av staten, eller å sette sauene på innmarksbeite og dermed bedre muligheten for kontroll. Det synes dermed som at kostnadseffektivitet ikke var en forutsetning for dommen.<sup>104</sup>

Imidlertid vurderte Høyesterett i en dom fra 1994 (Rt. 1994 s. 1274) hensynet til økonomi i forhold til kravet om forsvarlig foring av dyr. Saken gjaldt overtredelse av dyrevernloven § 2, jf. § 5 nr. 1-4. I dommen uttales: «Domfelte har gjort gjeldende at det må telle som et vesentlig formildende moment at han rent faktisk ikke hadde for til dyrene og heller ikke hadde økonomisk mulighet til å kjøpe for. Jeg kan ikke se at dette kan tillegges særlig vekt.... Om for ikke lar seg skaffe, kan man ikke la dyrene lide som her. I verste og ytterste fall får man i tilfelle hindre dette gjennom slakting».<sup>105</sup> Det vises her at hensynet til dyrene veier tyngre enn hensynet til dyreeiers manglende finansielle muligheter. En lignende tanke får uttrykk i St.meld. nr. 15 (2003-2004) Om rovvilt i norsk natur: «Det vil uansett gå en grense for hvor omfattende lidelse som kan forsvares ut fra fordelene knyttet til beitebruken».<sup>106</sup> Dette viser at det må legges en absolutt grense for rettmessig lidelse, ikke avhengig av konsekvensene for dyreholderen.<sup>107</sup>

I Innst. S. nr. 174 (2003-2004) Om rovvilt i norsk natur, uttaler Energi-og miljøkomiteen at det skal gis tilstrekkelig støtte til forebyggende tiltak. I ettertid viser det seg imidlertid at

104 Ref. Inger Helen Stenevik, Lov og Rett nr. 4, 2009, 48. Årgang .

105 Rt. 1994 s. 1274 side. 1277.

106 St.meld. nr. 15 (2003-2004) Om rovvilt i norsk natur, side 122.

107 Ref. Inger Helen Stenevik, Lov og Rett nr. 4, 2009, 48. Årgang.

budsjettet er for lite sett hen til det store skadeomfanget og nødvendigheten av kostnadskrevende tiltak. Hvem er så ansvarlig for den «unødige» lidelsen ?

Det finnes ingen holdepunkter for at utilstrekkelig støtte, kan innskrenke dyrevelferdslovens vern mot påkjenninger og belastninger. I forarbeidene til dyrevelferdsloven<sup>108</sup> heter det at: «støtte fra staten til forebyggende tiltak fritar ikke dyreholder fra ansvaret for egne dyrs velferd». Det samme synes å gjelde når det gjelder dyreeiers plikter innenfor ulike forvaltningsområder. Dette ble presisert av lagmannsretten i Rendalen-dommen,<sup>109</sup> som uttalte at miljøvernmyndighetenes vern av ulven ut fra hensynet til bestandens overlevelse, ikke fritar dyreeier for plikten til å hindre lidelse.

På bakgrunn av det som fremgår over, er det ikke tvilsomt at de påkjenninger og belastninger som beitedyr påføres, må ligge innenfor et akseptabelt nivå dyrevelferdsmessig sett, men i mange tilfeller er det umulig å ha samme beskyttelsesgrad på utmarksbeite som eksempelvis på dyr som holdes hjemme. Det må derfor regnes som akseptabelt etter dyrevelferdsloven en noe høyere grad av risiko på utmarksbeite. Men det kan ikke være tvil om at et stort antall beitedyr årlig blir utsatt for rettsstridig lidelse. Det vises i denne forbindelse til rovviltmeldingen:<sup>110</sup> «Tapene i de mest tapsutsatte områdene er etter departementets vurdering ikke forenlig med et fremtidsrettet og dyreetisk forsvarlig dyrehold» og: «men også i områder med sterkt predatorpress gjennom flere år går det i dag husdyr fritt på beite uten at det blir iverksatt effektive tiltak». Dette ble uttalt før de antatte innstramningene i den nye dyrevelferdslovgivningen, så det kan legges til grunn at det nå gjelder desto mer.

---

108 Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) s. 65

109 Eidsivating lagmannsretts dom 14. november 2005.

110 St.meld. nr. 15 (2003-2004) s. 47 og 52.

Utifra en naturlig forståelse av dyrevelferdsloven er det klart at å ha sau på utmarksbeite i rovviltområder, hvor risikoen er betydelig, uten å gjerde dem inn, (eller ha ekstremt effektivt tilsyn) ikke kan være akseptabelt. Til det er «faren for unødige påkjenninger og belastninger» for stor.

Dette ble naturligvis «sett» av ulike aktører i planleggingsstadiet av dyrevelferdsloven. Å hindre disse unødige påkjenningene og belastningene er pålagt dyreeierne uavhengig av om staten betaler «full erstatning» i form av full kostnadsdekning til tiltak. Flere høringsinstanser<sup>111</sup> mente at dette av staten var nok et forsøk på å «snik-innføre» et så strengt aktsomhetskrav at det ville umuliggjøre å ha sau på tradisjonelt utmarksbeite i rovdyrrområder uten å bryte dyrevelferdsloven. Dyreeiere<sup>112</sup> mente at det var staten som bedrev dyremishandling ved å gå inn for en sameksistens-politikk uten å sørge økonomisk for å gjennomføre gode nok tiltak. Den strengere aktsomhetsplikten som dyrevelferdsloven legger opp til, er det derfor bøndene som må betale for. Dette er igjen på kollisjonskurs med uttalelsen i Rendalen-dommen: «Vår rovdyrpolitikk bygger på den oppfatning at den enkelte borger ikke skal påføres omkostninger ved påført skade eller ved tiltak for å forebygge skade».<sup>113</sup>

#### 4.3 § 24 Aktsomhetskravet særlig i forhold til rovdyr («andre farer»)

§ 24 er en presisering av dyrevelferdsloven § 3. § 24 lyder:

«Dyreholder skal sikre at dyr får godt tilsyn og stell, herunder sikre at:

---

111 Se bl. a Elverum kommunes høringssvar til Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) «Formannskapet kan ikke akseptere den del av lovforslaget som i praksis innebærer forbud mot bruk av utmarksbeite på ubestemt tid, da dette vil medføre store begrensninger i næringsutøvelsen og i praksis fjerne beiteretten på mange landbrukseiendommer».

112 Meddelt av sauebøndene Kåre Kleiva og Eli Dørum.

113 Se Rt. 2006 s. 1105 (Rendalen) avsnitt: 34. Se mine kommentarer i kapittel 3.1 «Tiltaksordningen».



bokstav b: dyr beskyttes mot skade, sykdom, parasitter, og andre farer. Syke og skadde dyr skal gis forsvarlig behandling, og avlives om nødvendig».

Dyrevernloven inneholdt ingen overordnet prinsipiell bestemmelse om forebyggende tiltak ved fare, eller spredning av smitte. Dyrevernaven § 5 bokstav a omhandlet tilsyn og stell av dyr. Denne er videreført og utviklet i dyrevelferdsloven § 24.

Regjeringen ønsket i utgangspunktet at § 24 skulle presisere dyreholders plikt til å beskytte dyr mot «rovdyr», men etter adskillig drakamp mellom ulike aktører, ble ordlyden som gjeldende idag.

Paragraf 24 kan sees som en presisering av paragraf 3 om hva som kan regnes som påkjenninger og belastninger, og som dermed dyreeier skal ha et ansvar for å beskytte dyr mot. Rovdyrangrep, som det utvilsomt knyttes påkjenninger og belastninger til, er allikevel ikke nevnt i lovteksten. Nedenfor blir det forklart hvorfor det er utelatt, og drøftet om det vil ha noen tolkningsmessig betydning at rovdyr ikke er presisert i loven. Er lidelse skapt av rovdyr mer akseptabelt siden det er utelatt i loven ? Det kan virke som om lovgiver har hatt politiske problemer med å fordele ansvaret for rovdyrskapt lidelse.

I høringsnotatet til Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) ble det fremhevet at god dyrehelse er viktig for god dyrevelferd, og at det derfor er viktig med sykdomsforebyggende arbeid og god behandling til syke og skadde dyr. Gjennom forebyggende arbeid kan sykdom reduseres betraktelig, og det ble derfor foreslått en lovfesting av plikten til å begrense smitte. Dette ble lovfestet uten nevneverdig motstand fra noen hold. Imidlertid er beskyttelse mot farer i forbindelse med beitedrift sterkt omdiskutert. Støtte fra staten til forebyggende tiltak fritar som nevnt ikke dyreholder fra ansvaret for egne dyrs velferd. Da det hadde vært reist tvil om dette fra ulike hold, foreslo departementet at den nye dyrevelferdsloven skulle presisere at dyr som holdes, skulle gis vern mot rovdyr og andre farer. En presisering av vern mot rovdyr ble imidlertid ikke lovfestet.

Mange av høringsinstansene var sterkt imot forslaget, men forslaget ble allikevel opprettholdt. Høringsinstanser fra miljøvernorganisasjoner, dyrevernorganisasjoner, og dyrevernforvaltning støttet generelt den foreslåtte lovbestemmelsen. Disse støttet forslaget på bakgrunn av at rovdyr er en rammebetingelse for næringsdrift med beitedyr, og at det derfor er dyreholder selv som er ansvarlig for å beskytte dyr mot rovdyrskader. De mente videre at bestemmelsen var viktig for aktivt å kunne regulere hvilke områder det kunne holdes beitedyr i av hensyn til dyrevelferden.

Høringsinstanser knyttet til landbruket mente derimot generelt det var feil at dyreeiers ansvar i tilknytning til rovdyr, som dyreeier ikke kan beskytte seg mot, ble likestilt med forhold som dyreeier kan forebygge og iverksette tiltak mot.

I kommentardelen av lovutkastet,<sup>114</sup> heter det: «Av hensyn til dyrevelferd bør det ikke foregå fri utmarksbeiting i områder hvor det er viktig at store rovdyr som ulv og bjørn får vern. Her må driftstilpasninger iverksettes, selv om de er ressurskrevende». En presisering av i hvilke områder dette ville gjelde, ble ikke videre utdypet. Mange høringsinstanser reagerte sterkt på dette, og lurte på hva som var Regjeringens intensjon med denne formuleringen. Noen mente at forslaget innebar et av de alvorligste overgrep som beitenæringa og beiteretten noen gang har opplevd i Norge. De mente forslaget ville virket som en omkamp på Rendalen-dommen, og dermed som et forsøk på frarøvelse av beiteretten.

Beiterettshavere fryktet altså at beiteretten kunne gå tapt som følge av at den ikke kunne brukes på grunn av beiterestriksjoner som kunne hjemles i den nye loven. Hvis det ble etablert i loven som dyreeiers plikt å beskytte dyra sine mot rovdyr, ville det nødvendigvis stride mot sameksistens-prinsippet på den måten at det ville være lettere for staten å kunne regulere hvilke områder det kunne holdes beitedyr i, av hensyn til dyrevelferden.

---

<sup>114</sup> Kommentar av lovutkastet tilhørende tilsyn og stell punkt 4.3.2.

Bakgrunnen for dette var altså at slik lovens ordlyd var foreslått i proposisjonen, ville det åpnet for at dyreeier må ta byrden ved rene naturvern hensyn, noe som strider mot rovviltforliket, Rendalen-dommen og norsk politikk på området.

Statens målsetning om en differensiert forvaltning<sup>115</sup> innebærer at rovdyrforekomster i prioriterte beiteområder, ikke skal være til hinder for å ha sau på beite. I områder som er definert som prioriterte rovviltområder, skal produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses med utgangspunkt i mengden rovvilt. I Hedmark hvor tapene av sau til rovdyr har vært store i mange år, var Fylkesmannens oppfatning at tapet var helt uforenlig med det kravet til velferd, som den nye loven legger opp til. «Å nedlegge tidsbestemte forbud mot utmarksbeite kan derfor bli nødvendig hvis andre forebyggende tiltak ikke er tilstrekkelig».

116

I forhold til næringas generelle frykt for å miste beiteretten viste Fylkesmannen i Hedmark til at det i forbindelse med arbeidet med St.meld. nr 35 (1996-1997) ble gjort juridiske vurderinger som konkluderte med at det skal svært mye til for å miste en slik rettighet.<sup>117</sup>

Etter høringene, valgte allikevel Regjeringen å opprettholde forslaget om en presisering av dyreholders plikt til beskyttelse mot rovdyrfarer. At Mattilsynet kan gjøre inngripende vedtak etter dyrevelferdsloven § 30 er ikke omdiskutert. Hvorfor har da presiseringen uteblitt? I Innst. O. nr. 56 (2008-2009) ble lovteksten innskrenket til: Bokstav b: «...dyr beskyttes mot skader, sykdom, parasitter og andre farer..».

---

115 Se kapittel: 1.3.1 i denne avhandlingen. «Differensiert rovdyrforvaltning».

116 Fylkesmannen i Hedmark's høringssvar til Ot.prp. nr. 15 (2008-2009).

117 Fylkesmannen la til grunn at et eventuelt vedtak om å begrense beitebruken i et begrenset tidsrom ikke vil føre til tap av rettigheter, som i en analogi til Grunnloven § 105 ville gjøre staten erstatningspliktig.

Den foreslåtte formuleringen «rovdyr» ble altså utelatt under Stortingsbehandlingen, og dermed den foreslåtte presiseringen av dyreeiers plikt til å beskytte sau mot rovdyr.

I innstillingen uttales det: «Departementet foreslår å videreføre prinsippene i bestemmelsen slik den ble foreslått i høringsutkastet, men med noe endret ordlyd. Merknadene er noe omarbeidet fra høringsutkastet, blant annet på grunn av høringsinnspill».

Statsråd Lars Peder Brekk uttalte i et møte i Odelstinget:<sup>118</sup> «jeg merker meg at komiteen har valgt å ta ordet «rovdyr» ut av lovteksten.....komiteens begrunnelse er at dette tydeliggjør at dyreholders ansvar for beitedyr i forhold til rovdyr ikke utvides, og at gjeldende rettstilstand, slik den kommer til uttrykk i Rendalen-dommen, opprettholdes». Han sier videre at dyreholders ansvar for å beskytte beitedyr mot rovdyr, ligger i begrepet «andre farer» og at det ikke har vært Regjeringens intensjon å utvide ansvaret ved å ønske å ta begrepet «rovdyr» inn i lovteksten.

I lovforslaget var allikevel både «rovdyr», og «andre farer», ment å tas med i loven.

I innstillingen presiseres det at: «det ikke er aktuelt å forby utmarksbeiting på generelt grunnlag i forvaltningsområdene for ulv og bjørn».<sup>119</sup> Videre sies det at det vil kreve omfattende tiltak for å beskytte beitedyr mot rovdyr og at erfaringene ved tap av beitedyr viser at det ved et visst konfliktnivå vil være mest fremtidsrettet og effektivt å skille rovdyr og beitedyr. «Dette kan for dyreholder innebære etablering av rovviltsikre gjerder, flytting til andre beiteområder eller omlegging til annen produksjon. Dette motsvares av at rovdyrbestandene gjennom kvoter og lisenser skal holdes på et lavt nivå i områder hvor

---

<sup>118</sup> Odelstinget-mandag 27. April 2009-sak 2- Innstilling fra næringskomiteen om lov om dyrevelferd. Gjeldende rettstilstand skal altså ikke endres.

<sup>119</sup> Innst. O. nr. 56 (2008-2009) avsnitt: 1.2.3.3.

beiteinteresser prioriteres».<sup>120</sup> I realiteten innebærer vel dette et tap av utmarksbeite, selv om «....det ikke er aktuelt å forby utmarksbeite på et generelt grunnlag».

Departementet påstår imidlertid at en praktisk tilpasning etter disse rammebetingelsene ikke medfører tap av beiterettigheter. Det vises i denne forbindelse til tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak, samt ny kompensasjonsordning.

Hvis man sammenholder paragrafene 3 og 24, samt departementets uttalelser, vil utvilsomt konsekvensen bli at selv om det sies at: «det ikke er aktuelt å forby utmarksbeiting på et generelt grunnlag», er det i praksis det som blir konsekvensen, selv om det blir tilført midler av ulik grad. Den hevede standarden på dyrevelferd som blir innført i den nye loven vil gjøre det vanskeligere enn før, å lovlig ha sau på utmarksbeite hvor det forekommer rovdyr. Justisdepartementets lovavdeling uttalte i 2002,<sup>121</sup> blant annet at: «dyreeierens plikt etter dyrevernsloven § 5a neppe er så omfattende at dyreeiere av dyrevernmessige grunner kan bli tvunget til å oppgi tradisjonelle beiteområder», og det antas at «rovdyrskader på husdyr som beiter på tradisjonelle beitearealer, i utgangspunktet ikke er påført husdyrene i uttrengsmål».

Å ta ut ordet «rovdyr» fra lovteksten fremstår som et konfliktdempende tiltak, som ikke vil svekke lovgivers intensjon bak bestemmelsene (jf. Lars Peder Brekk's uttalelse om at dyreholders ansvar for å beskytte beitedyr mot rovdyr, ligger i begrepet «andre farer»). Dette følger også av innstillingen,<sup>122</sup> hvor komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Frp og KrF, fastslår at selv om ordet «rovdyr» er utelatt, «medfører ikke dette at dyreeier fritas for sitt ansvar for sine dyr iforhold til rovdyr».

---

120 Innst. O. nr. 56 (2008-2009) avsnitt: 1.2.3.3.

121 Justisdepartementets lovavdelings uttalelse av 5. november 2002. I Rendalen-dommen, avsnitt: 17 viser de ankende parter til denne uttalelsen.

122 Innst. O. nr. 56 (2008-2009) «Komiteens merknader § 2.9: Beskyttelse mot rovdyr».

Ved å sammenfatte med det som er sagt ovenfor om å avgrense sau med rovdyr i «tid og rom», fremstår det som Regjeringens intensjon i problemområder å flytte sauen til andre beiteområder, gjerde dem inn, eller gi tilskudd til omlegging av driften. Mange vil påstå at dette er inngripende tiltak, eller sterke rådighetsbegrensninger, selv om det gis noe økonomisk kompensasjon.

Det kan ikke være tvilsomt, at det er Regjeringens intensjon, at dyreholders plikter etter dyrevelferdsloven skal innbefatte å beskytte sauen mot rovdyrangrep,<sup>123</sup> uavhengig av midler som blir tilført fra staten. Konsekvensen av dette må være at det i rovdyrområder ikke vil være mulig å ha sau på tradisjonelt utmarksbeite, uten å stå i stor fare for å bryte dyrevelferdsloven. Dette vil i så fall innebære en endring i rettstilstanden på området jf. Justisdepartementets uttalelse i 2002. Det har imidlertid ikke vært politikernes uttrykte mening å endre rettstilstanden. Det finner man som nevnt støtte for i innstillingen til dyrevelferdsloven.<sup>124</sup>

#### 4.4 § 30 (jfr § 31) - hjemmel for enkeltvedtak. Hvor langt ? *Rendalen-dommen*.

Dyrevelferdsloven § 30 første ledd lyder:

«Mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige enkeltvedtak for å oppnå etterlevelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven».

Tilknyttet denne bestemmelsen er § 31, som lyder: «Ved inngripende vedtak om beiterestriksjoner grunnet rovvilt etter § 30, har dyreeier rett til økonomisk kompensasjon. Kongen kan gi nærmere forskrifter<sup>125</sup> om rett til, vilkår for og utmåling av slik kompensasjon.» Denne bestemmelsen vil imidlertid bli drøftet i kapittel 4.7

---

<sup>123</sup> Jf. § 3. Krav om at dyret skal beskyttes mot: «fare for unødige påkjenninger og belastninger».

<sup>124</sup> Se fotnote 87.

I høringsnotatet ble det foreslått presisert at myndigheten til å fatte vedtak også omfatter vedtak om beiterestriksjoner for å beskytte husdyr mot rovvilt. Det ble også foreslått en ny lovfestet rett for dyreeier til kompensasjon ved inngripende vedtak om beiterestriksjoner.<sup>126</sup> Det temaet som generelt engasjerte høringsinstansene sterkest i høringen av ny lov om dyrevelferd var nettopp den foreslåtte bestemmelsen om at Mattilsynet kan fatte vedtak om beiterestriksjoner for å beskytte husdyr mot rovvilt.

I proposisjonen sies det:<sup>127</sup> «Hva det kan treffes vedtak om, følger naturlig av de materielle pliktene som ligger i loven. Det kan også treffes vedtak ved fare for lidelse, uavhengig av om det i det konkrete tilfellet foreligger lidelse hos dyr eller ikke».

Det sies i innstillingen:<sup>128</sup> «Vedtakshjemmelen omfatter også en hjemmel til å pålegge nødvendige forebyggende tiltak for å hindre fare for unødige påkjenninger og belastninger. Departementet har derfor kommet til at det verken er nødvendig eller hensiktsmessig med en egen bestemmelse i loven som eksplisitt gir Mattilsynet anledning til å iverksette beiterestriksjoner for å beskytte husdyr mot rovvilt».

På lignende vis som ordet «rovdyr» ble utelatt under forberedelsene til § 24,- som presiserer hva dyreeier skal beskytte dyrene sine mot, ble altså ordet «rovdyr» utelatt i § 30. Det ble for politisk «belastende» å skulle opprettholde forslaget om en presisering av at Mattilsynet kan gjøre vedtak om beiterestriksjoner grunnet rovvilt. Det er allikevel ikke

---

125 FO9. 07. 2010 no 1087: Forskrift om kompensasjon ved restriksjoner i bruk av utmarksbeite på grunn av rovvilt.

126 Se denne avhandlingen kapittel 4.6: «§ 31 erstatningsregelen».

127 Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) 4. Særskilte merknader til utkast til lov om dyrevelferd: til § 30 Tilsyn og vedtak.

128 Innst. O. nr. 56 (2008-2009): 1.2.4.2. «Departementets vurdering og forslag».

tvilsomt at Mattilsynet kan gjøre vedtak om beiterestriksjoner grunnet rovvilt. Dette følger også av Rendalen-dommen.<sup>129</sup>

Spørsmålet er imidlertid i hvilken grad vedtaket er «inngripende» og «tyngende»<sup>130</sup> for dyreeieren.

Det som gjorde dyrevernnemndas vedtak i Rendalen for «tyngende» for dyreeierne, var en bestemmelse om at de pålegg som vedtakene inneholdt skulle bli stående inntil ulvene var felt, eller det på annen måte ble brakt på det rene at det ikke var revirhevdende ulv i området. Felling var imidlertid et forhold som hørte inn under Direktoratet for naturforvaltning, og som dermed lå utenfor dyrevernnemndas myndighetsområde. De oppofrelser som dyreeieren ble påført for å hindre lidelse på dyra, (jf. dyrevernloven § 2) gikk etter Høyesteretts forståelse: «langt utover de byrder som lovgiveren kan ha ment skulle pålegges dyreeierne».<sup>131</sup> I dommen ble det konstatert at dyrevernnemndas vedtak utløste «tidsubestemte oppofrelser og utlegg». I forhold til bruken av ordet «tidsubestemt» peker Høyesterett på dyreeiernes manglende muligheter til selv å fjerne rovdirene ved jakt, på grunn av vernet av rovdyr. Høyesterett peker på at det er disse vernereglene som er en direkte årsak til problemet. Det er i denne sammenheng at Høyesterett peker på at: «I realiteten er det naturfredningshensyn og ikke dyrevernhensyn som har vært årsak til at beiteforbudet ble stående ved lag».<sup>132</sup>

I innstillingen til dyrevelferdsloven legger som nevnt komiteens flertall til grunn at: «gjeldende rettstilstand videreføres, slik den er kommet til uttrykk i Høyesteretts

---

<sup>129</sup> Se Rt. 2006 s. 1105 avsnitt: 39, Det var «overhodet ikke tvilsomt at nemnda hadde tilstrekkelig hjemmel i § 24 tredje ledd jf. 2 for å kunne treffe et slikt vedtak».

<sup>130</sup> Uttrykket «tyngende» blir brukt i Rendalen-dommen.

<sup>131</sup> Se Rt. 2006 s. 1105 avsnitt: 44.

<sup>132</sup> Se Rt. 2006 s. 1105 avsnitt: 46.



avgjørelse». <sup>133</sup> Det er derfor grunn til å anta at kompetansen Mattilsynet har fått til å fatte enkeltvedtak for å beskytte husdyr mot rovdyr, med hjemmel i dyrevelferdsloven § 30, ikke strekker seg lenger enn i 2002. Da var det dyrevernnemnda som hadde hjemmel til å treffe vedtak om beiteforbud hjemlet i dyrevernloven § 24 tredje ledd jf. § 2.

Sett hen til den faktiske situasjonen for sau på utmarksbeite i områder hvor det er bestemt at det skal være faste bestander av rovvilt, kan man med bakgrunn i Høyesterett uttalelser i Rendalen-dommen, stille spørsmål ved Mattilsynets faktiske kompetanse til å fatte vedtak til beskyttelse av husdyr mot rovdyr. Sannsynligvis må disse vedtakene bære preg av å ha en akutt karakter. Dyrevelferdsloven § 30 kan da sannsynligvis ikke brukes av Mattilsynet til å hjemle tidsubestemte beiterestriksjoner i tradisjonelle beiteområder, som har som den egentlige årsak at det er et høyt press fra vernede rovdyr<sup>134</sup> i det aktuelle område.

Historisk sett så har Mattilsynet (og tidligere Dyrevernnemnda) truffet vedtak av inngripende karakter grunnet stor rovviltfare. Sannsynligvis foreligger det for få vedtak til at man kan snakke om forvaltningspraksis etter forvaltningsretten. <sup>135</sup> Det er mulig at få vedtak gir inntrykk av at dyrevernloven i liten grad er overtrådt. Imidlertid kan få forvaltningssaker forklares med høyt konfliktnivå, og uklare politiske forutsetninger. Dette har ført til en uvillighet av tilsynet til å gripe inn, selv om de har ment/mener at de har hjemmel til det. Lagmannsretten i Rendalen-saken uttalte: «Dette har ført til en politisk ladet konflikt mellom næringsinteressene på den ene siden og verneinteressene på den andre siden med det resultat at dyrevernmyndighetenes handlefrihet for å ivareta dyrenes

---

<sup>133</sup> Innst. O. nr. 56 (2008-2009) punkt: 2.9 «Beskyttelse mot rovdyr».

<sup>134</sup> jf. uttalelsen i Rendalen-dommen, avsnitt: 46 «I realiteten er det naturfredningshensyn og ikke dyrevernhensyn som har vært årsak til at beiteforbudet ble stående ved lag».

<sup>135</sup> Nord-Østerdal tingretts dom 16.11.2004 s. 11.

interesser kommer i klem». <sup>136</sup> Forøvrig har ledelsen i Dyrehelsetilsynet (og nå Mattilsynet), <sup>137</sup> uttrykt stor bekymring <sup>138</sup> i forhold til rovdyrskade på sau. Det er ikke foretatt politianmeldelser eller gjennomført straffeforfølgelse i denne sammenheng. Som nevnt i kapittel 1.3.4 «Andre årsaker til lidelse og død på utmarksbeite» har inngrepsviljen også vært svært lav når det er andre årsaker enn rovdyr som fører til dårlig dyrevelferd. Dette er nå i ferd med å snu. <sup>139</sup>

#### 4.5 Forskriften om småfe og Mattilsynets veileder mht. beiterestriksjoner

Forskriften er fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 18. Februar 2005 med hjemmel i lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd. (opprinnelig hjemlet i dyrevernloven)  
Forskriften gjelder for hold av og aktivitet i forhold til sau og geit.

Det fremgår av forskriftens § 1 at: «formålet med forskriften er å legge forholdene til rette for god helse og trivsel hos sau og geit, og sikre at det tas hensyn til dyrenes naturlige behov». Det er et generelt krav i forskriften (§ 4) at «småfe skal behandles forsvarlig og omsorgsfullt, og det skal tas hensyn til dyrenes mentale og fysiologiske behov. Småfe skal beskyttes mot fare for unødig lidelse». Dette er en presisering av dyrevernloven § 2 «Det skal farast vel med dyr og takast hensyn til instinkt og naturleg trong hjå dyret så det ikkje kjem i fåra for å lida i utrensmål».

I forskriften kapittel IV. 'Tilsyn og stell' (§ 19, 1.ledd), heter det at: «eier eller annen med ansvar for dyrene skal sikre at samtlige dyr får tilsyn etter behov». For dyr på utmarksbeite

---

<sup>136</sup> Eidsivating lagmannsrett dom 14.11.2005 (LE-2004-102930).

<sup>137</sup> Se denne avhandlingen kapittel 4.6 «Mattilsynets varsel om omfattende beiterestriksjoner 2012».

<sup>138</sup> Jf. bl.a. Statens Dyrehelsetilsyn, Sentralforvaltningen, Forslag til forskrift om hold av småfe på beite, 19.9.2001. Statens Dyrehelsetilsyn ble en del av det nyopprettede Mattilsynet 1.1.2004.

<sup>139</sup> Se denne avhandlingen kapittel 4.6 «Mattilsynets varsel om omfattende beiterestriksjoner 2012».

(§ 19, 3.ledd), gjelder at de (dyra), «.... skal sees etter minst en gang pr. uke i områder uten særskilt risiko». «Ved mistanke om økt fare må tilsynet intensiveres slik at forhold som kan medføre dårlig velferd, syke, skadde og avmagrede dyr, oppdages så tidlig råd er». (§ 19, 4.ledd). Det legges med dette opp til en omfattende tilsynplikt.

I forskriften § 25 `Slipp og hold av småfe på utmarksbeite`, settes det i bokstav a. krav om at: «samtlige dyr har god helsetilstand og er i forsvarlig hold». Dette gjelder forut for slipp, og under hele beiteperioden. Det kan konstateres ut fra den faktiske situasjonen at helsetilstanden til mange sau er meget dårlig, når man vet at 2/3 av det totale tapet skyldes sykdomsrelaterte årsaker.

Av § 26. `Forebyggende tiltak` fremgår det at: «Dyr som ikke holdes i bygninger skal, når det er nødvendig og mulig, beskyttes mot rovdyrangrep, helsefare, underernæring, trafikkskader m.m»). Det er i denne bestemmelsen presisert at dyr skal «beskyttes mot rovdyrangrep». Denne presiseringen var svært omstridt når lovteksten i dyrevelferdsloven skulle fastsettes, og komiteen valgte som nevnt å ta ordet «rovdyr» ut av lovteksten.<sup>140</sup> Det er derfor noe underlig at ordet «rovdyr» er opprettholdt i forskriften. Sammenholdt med det som ligger i den tidligere beskrevet aktsomhetsnormen for sau på utmarksbeite, må det antas at begrepet «når det er nødvendig og mulig» må tolkes strengt. Kostnadseffektivitets hensyn bør i så måte tillegges begrenset vekt.

Det er straffbart i henhold til dyrevelferdsloven § 37 og matloven § 28, å overtrede bestemmelser gitt i forskriften eller av enkeltvedtak gitt i medhold av forskriften.

*Mattilsynets veileder for vedtak ved rovdyrskade på beitedyr av 14. februar 2006* har hjemmel i dyrevernloven og i forskrift 2005- 02- 18 nr. 160 Om velferd for småfe.

---

<sup>140</sup> Se denne avhandlingen kapittel 4.3 «Aktsomhetskravet særlig i forhold til rovdyr».

Mattilsynet fikk fra 1. januar 2004 det utøvende tilsynsansvar etter dyrevernloven og husdyrloven, samt for forskrifter gitt med hjemmel i disse lovene. Mattilsynet la til grunn for veilederen at dyrevernloven ga adgang til å kreve at dyreeier må treffe tiltak for å skjerme dyr mot konkret rovdyrfare. Det konstateres i veilederen at rovdyrskader påfører mange beitedyr store lidelser som må unngås så langt som mulig, og at det er dyreeier som har ansvar for forsvarlig dyrevelferd og for at dyrene ikke kommer i fare for lidelse.

Mattilsynets forvaltningsmessige inngripen har som formål å forebygge lidelser i områder der sannsynligheten for rovdyrskader er stor, å avbryte de lidelser som skader etter rovdyrangrep har forårsaket hos individuelle husdyr, samt å forebygge videre utvikling av skadesituasjonen med påfølgende lidelser i området.<sup>141</sup> Det er imidlertid på et par punkter ikke samsvar mellom forskriften og veilederen, som påstås å ha hjemmel i den. I forskriften § 3 bokstav d. defineres gjeting som: «kontinuerlig oppsyn med dyrene». Mattilsynet definerer imidlertid gjeting som: «en driftsmåte i utmark som ved hjelp av forskjellige egnede tiltak sikrer kontroll med beitedyra på individnivå gjennom hele døgnet for å hindre kontakt mellom rovdyr og beitedyr». Dette er et høyere krav enn det som naturlig fremgår av forskriften. Mattilsynet definerer altså ikke ordinær gjeting (ikke på individnivå) som et forebyggende tiltak mot rovdyrskade, men at det kan bidra til å oppdage rovdyrfare og skadde dyr. Mattilsynet hevder i veilederen at: «Tilsyn er ikke et forebyggende tiltak mot rovdyrskade».

Det fremgår av forskriften § 26 at dyreholders plikt til å: «beskytte dyr mot rovdyrangrep», er et forebyggende tiltak. Heller ikke forskriften kapittel IV ` Tilsyn og stell ` § 19 (gjengitt ovenfor) gir grunnlag for en så omfattende tilsynsplikt i rovdyrområder. Det kan derfor settes spørsmålstegn ved om ikke Mattilsynet har trukket dyreholders plikter lengre enn hjemmelen i forskriften gir grunnlag for. Det må være meget ressurskrevende, for ikke å si umulig, å «gjete» eksempelvis 300 sau på individnivå spredt rundt i skogsterreng.

---

<sup>141</sup> Se veilederen: «Formål».

Mattilsynet mener videre at det kan være forsvarlig å slippe husdyr fritt på beite uten å treffe tiltak eller utarbeide beredskapsplaner i områder med lav risiko for rovdyrangrep. Allikevel sies det at føre var-prinsippet i dyrevernloven § 2 må vektlegges sterkt.<sup>142</sup>

For å gi god forebyggende beskyttelse av husdyr som bruker utmarksbeite i rovdyrområder mener Mattilsynet at 2 krav må innfris samtidig:

1. Kontroll med beitedyra gjennom hele døgnet på individnivå.
2. Tiltak som hindrer kontakt mellom rovdyr og beitedyr.

Hvordan dette skal kunne oppnås i praksis sies det ikke noe om. Man skulle tro at hvis et av kravene ble tilstrekkelig utført, så ville det utelukke nødvendigheten av det andre.

En forklaring kan være at i disse områder med stor fare for angrep skal det i henhold til Mattilsynets føringer i prinsippet ikke oppstå skadesituasjoner, da beite i disse områdene forutsetter effektive forebyggende tiltak. I disse høyrisikoområdene mener Mattilsynet seg kompetent til å hevde at: «i slike områder skal småfe..., ikke slippes uten at driftsmåten sikrer at ulv skilles fra beitedyr og at det holdes permanent kontroll med beitedyra på individnivå». Dette gjelder også høyrisikoområder forårsaket av andre rovdyrarter. Veilederen fastsetter at ulverevir<sup>143</sup> alltid skal anses som et høyrisikoområde. Det samme gjelder områder med erfaringsmessig omfattende bjørne-, og jerveskader. For høyrisikoområder anbefaler veilederen fra Mattilsynet som fast praksis for egen etat å:

1. Orienter om vilkår for beitebruk.
2. Varsle om vedtak med vilkår for beitebruk i området

---

<sup>142</sup> Mattilsynet mener sannsynligvis med uttrykket «føre-var prinsippet» at det sammenfaller med meningsinnholdet i dyrevernloven § 2 : «...ikkje kom i fåra for å lida i utrengsmål».

<sup>143</sup> I Rendalen gjorde dyrevernemnda vedtak om at sau måtte holdes borte fra utmarksbeite fordi det var revirhevdende ulv i området.

### 3. Vedtak om vilkår for beitebruk i god tid før beitesesongen.

Det forutsettes i disse områdene et fysisk skille mellom beitedyr og rovdyr. Eksempler på tiltak som blir nevnt er: inngjerding, flytting eller gjeting. Mattilsynet definerer altså i denne forbindelsen «gjeting» som et fysisk skille. Hvis vedtatte tiltak ikke gjennomføres mener Mattilsynet at det bør gis varsel om vedtak om tvangsmulkt.

Hvordan Mattilsynet skal kunne håndheve disse standardene er en annen sak. I en samtale jeg hadde med Mattilsynet i Elverum<sup>144</sup> innrømmes det usikkerhet rundt spørsmålet om hvor langt kompetansen til Mattilsynet strekker. Usikkerheten har økt etter at Kåre Kleiva og Eli Dørum fikk medhold i Sør-Østerdal tingrett.<sup>145</sup> Mattilsynet kunne ikke med hjemmel i dyrevernloven nekte Kleiva/Dørum å slippe sau på utmarksbeite til tross for meget stor rovdryfare og Kleiva/Dørum hadde sannsynligvis heller ikke i utgangspunktet noen plikt til å gjerde inn sin utmark.

Innholdet i denne veilederen fra Mattilsynet har imidlertid møtt adskillig kritikk fra næringshold. Kritikken går i stor grad ut på at Mattilsynet setter krav som ikke har hjemmel i annen lovgivning. Mattilsynet hevder at veilederen har hjemmel i dyrevernloven og tilhørende forskrift. Etter dyreeierenes mening setter den ugjennomførbare krav til aktsomhet, som i realiteten innebærer at dyreeieren mister muligheten til å slippe dyra på utmarksbeite i områder hvor det er bestemt at det skal være en fast bestand av rovdyr. Isolert sett er det mulig at dyrevelferdslovgivningen åpner for å sette slike krav. Sett i en større sammenheng, og da spesielt med tanke på av at konsekvensen av at slike krav i realiteten fører til tap av muligheten til å benytte utmarksbeite, så fremstår hjemmelen som Mattilsynet hevder å ha for veilederen som i beste fall uklar. Dette synspunktet får støtte av avgjørelsen i Rendalen-saken. Mattilsynets hjemmel til å igangsette inngripende

---

<sup>144</sup> Møte med Harald Øverby 15.02.2011 (Seksjonssjef v/ Mattilsynet i Elverum).

<sup>145</sup> Se denne avhandlingen kapittel: 6.2 «§ 4a (Kleiva-saken)».

beiterestriksjoner av dyrevelferdshensyn, er nå et svært aktuelt tema i forbindelse med varsel om omfattende beiterestriksjoner som sannsynligvis blir iverksatt fra 2012.

#### 4.6 Mattilsynets varsel om omfattende beiterestriksjoner 2012

Mattilsynet informerte 29.03.2011 om mulige vedtak om omfattende beiterestriksjoner fra 2012.<sup>146</sup>

Assisterende tilsynsdirektør i Mattilsynet Ole Fjetland sier i dette informasjonsbrevet at beitedyrtapene er uakseptabelt høye i mange områder, og at Mattilsynet er bekymret med hensyn til dyrevelferden. Tilsynet pekte på at fremdeles så tapes det 120 000 dyr på beite hvert år.

Det er interessant å merke seg at tilsynet sier at «en stor del av tapene skyldes utvilsomt store rovdyr». Det er ikke riktig sett opp imot statistisk materiale som med stor tydelighet viser at «andre årsaker til tap» er betydelig større, og at en forsvinnende liten del av de samlede tap er dokumentert tatt av rovdyr. Dette gjelder imidlertid på landsbasis.

Mattilsynet konstaterer riktignok at sykdommer, ulykker og giftige planter også er en del av årsaksbildet, men at det dyrevelferdsmessig sett er nytteløst å veie tapsårsaker opp mot hverandre. Det sies at uansett så er det dyreholders plikt etter dyrevelferdsloven å: «beskytte (dyr) mot skade, sykdom, parasitter og andre farer».<sup>147</sup>

Det konstateres av Mattilsynet at de har forvaltningsansvar etter dyrevelferdsloven og skal sørge for at dyreeier ikke utsetter dyra for unødvendig lidelse. Det presiseres at: «hva de dør av er underordnet».

Sett med bakgrunn i disse uttalelsene er det merkelig at Mattilsynet aldri, eller svært sjelden, har iverksatt inngripende beiterestriksjoner av andre årsaker enn rovdyrangrep.

<sup>146</sup> Mattilsynets nettsider 29.03.2011

<sup>147</sup> Se omtale av dyrevelferdsloven § 24 i denne avhandlingen kapittel: 4.3.

Disse uttalelsene er imidlertid helt ferske, så de kan varsle en ny æra med større aktsomhetskrav på utmarksbeite, uansett tapsårsak. Dette er et indisium på at formålet med den nye dyrevelferdsloven, som generelt er å bedre dyrevelferden, gir et direkte utslag i forvaltningen av sauenæringen. Som tilsynsdirektør Fjetland sier i informasjonsbrevet: «For å ivareta det ansvaret vi har for tilsyn med dyrevelferden, ser vi oss nødt til å ta i bruk denne sanksjonsmuligheten (beiterestriksjoner) i større grad enn før».

Den uttalelsen fra informasjonsbrevet som imidlertid er mest kontroversiell er at Mattilsynet varslers om at det vil kunne bli iverksatt beiterestriksjoner overfor saueiere med tapstall på over 20 % i snitt de siste tre årene, dersom tapstallene ikke reduseres. Det understrekes samtidig at det med dette ikke må oppfattes som om Mattilsynet definerer tap under 20 % som dyrevelferdsmessig akseptabelt, men at 20 %, nesten uten unntak, er for høyt. Mattilsynet har forøvrig tidligere uttalt at tapet på besetnings-og områdenivå ikke bør overstige 4 %.<sup>148</sup> At Mattilsynet nå setter en forsåvidt høy grense for akseptabelt tap, antas å ha som årsak at de selv er usikre på hva som kan tolkes ut fra lovgivningen i forbindelse med dette, og at de derfor ønsker å «føle» seg frem. Harald Øverby, seksjonssjef ved Mattilsynet i Hedmark, uttalte i avisen Østlendingen i forbindelse med de varslede vedtakene at:<sup>149</sup> «dersom en sauebonde får innført beiterestriksjoner, vil det bety at vedkommende ikke får slippe sauene på beite igjen, før det er gjennomført tilfredsstillende endringer på beite».

---

148 Vedlegg til brev 12.11.2004 fra Mattilsynet til Landbruks-og matdepartementet, Kommentarer til forslag til forskrifter om dyrevelferd på beite s. 14: «Et tap på 4% er antatt å ligge innenfor det forsvarlige, med mindre tapet ut fra konkrete forhold burde vært lavere. Handlingsplanen for dyrevelferd i saueholdet nedfeller en målsetting om at skader og tap av dyr på utmarksbeite må reduseres til et minimum, og at det totale tapet ikke bør overstige 4,5 % på landsbasis. Etter Mattilsynets oppfatning bør tapet på besetnings-og områdenivå ikke overstige 4 %, og målet må være å få dette tallet ned».

149 Uttalelse av Harald Øverby, seksjonssjef ved Mattilsynet i Elverum, 29.03.2011.



Kommunikasjonsrådgiveren for Mattilsynet<sup>150</sup> bekreftet i en telefonsamtale 30.03.2011 med meg at denne uttalelsen er i tråd med tilsynets offisielle politikk.

De saueeierne dette gjelder vil bli skriftlig varslet av Mattilsynet våren 2011, hvis ikke Mattilsynet mot formodning skulle skifte standpunkt. Dette gjelder omkring 40 saueiere i Øst-Hedmark fra Eidskog til Femund. På landsbasis gjelder det omkring 400 saueiere.

Leder i NBS, Norges bonde og småbrukarlag Ann-Merete Furuberg uttalte i avisen Østlendingen i forbindelse med varselet fra Mattilsynet at: «utspillet fra Mattilsynet må omgående trekkes tilbake».<sup>151</sup> Hun hevder at det verken finnes støtte i rettspraksis eller hjemmel i lov som kan forsvare de varslede vedtakene. NBS har grunn til å tro at slike eventuelle vedtak innebærer at de i praksis mister muligheten til å ha sau på utmarksbeite.

Høyesterett fastslo i Rendalen-dommen at beitenekt bare kan benyttes i en akutt situasjon, og at den må være tidsavgrenset. Det var i realiteten naturfredningshensyn og ikke dyrevernhensyn som var årsaken til at beiteforbudet ble stående ved lag.<sup>152</sup> Kun sett ut fra denne dommen, kan sannsynligvis ikke Mattilsynet sette som krav, (jf. Harald Øverby's uttalelse) at vedtaket skal bli stående inntil det er gjort tilfredsstillende endringer på beite. Disse konkrete endringene må det da være storsamfunnet som må betale den fulle kostnaden for, (jf. Rendalen-dommen)<sup>153</sup> som fastslår at husdyreiere må holdes skadesløse som følge av rovdyrpolitikken.

I et intervju i avisen Nationen<sup>154</sup> sier tilsynsdirektør Fjetland at: «Domsavsigelser er en del av grunnlaget for våre juridiske vurderinger, men jeg vil ikke kommentere enkeltsaker.

---

150 Kommunikasjonsrådgiver i Mattilsynet, Elin Havig Skar.

151 Avisen Østlendingen 30.03.2011.

152 Se kapittel 4.4 i denne avhandlingen. «§ 30 – hjemmel for enkeltvedtak».

153 Se Rt. 2006 s. 1105, avsnitt: 34 og denne avhandlingen kapittel 3.1 «tiltaksordningen».

Beiteretten faller heller ikke bort ved innføring av beiterestriksjon, men kan benyttes forutsatt at dyrene blir ivaretatt på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte».

I områder hvor det er bestemt at det skal være store rovdyr på permanent basis, er det utvilsomt allment akseptert at det eneste som hjelper av tiltak er å skille husdyr og rovdyr i «tid og rom». Dette er lagt til grunn for rovdyrpolitikken siden rovdyrforliket i 2004, og er en av hovedmålsetningene i tiltaksordningen. Det er også udiskutabelt at i slike områder er de eneste aktuelle virkemidler å flytte sauene eller gjerde inn utmarksarealet. Med dette som utgangspunkt er det pussig at Mattilsynet fremdeles hevder at beiteretten ikke faller bort. Det ligger i sakens natur at ihvertfall muligheten til å benytte beiteretten i utmark, i realiteten vil falle bort hvis det blir innført beiterestriksjoner med krav som er umulig å gjennomføre.

Av telefonsamtale med ansvarlig jurist i Mattilsynet<sup>155</sup> fremgår det imidlertid at Mattilsynets offisielle holdning er at de dyrevelferdsmessige tiltakene som er nødvendig å gjennomføre for å få lidelsen ned på et akseptabelt nivå er mulig å gjennomføre. Dette påstås å være dyreholders fulle ansvar etter dyrevelferdsloven § 24.<sup>156</sup> Til tross for at ordet «rovdyr» ble utelatt i bestemmelsen (§ 24) viser Mattilsynet til at ordet er tatt med i forskrift 2005-02-18 nr. 160 Om velferd for småfe hvor det fremgår av § 26 at sau «skal beskyttes mot rovdyrangrep».

Mattilsynets holdning er at det viktigste som skiller de varslede vedtakene i forhold til det tidsubestemte vedtaket som ble kjent ugyldig i Rendalen-dommen, er at vilkåret for å gjenoppta beitingen i Rendalen (at ulvene var borte) var urimelig tyngende og umulig å gjennomføre for saueeierne. De varslede vedtakene, opplyses det om, kommer imidlertid

---

154 Nationen 30.03.2011

155 Telefonsamtale med jurist i Mattilsynet 31.03.2011- vedkommende ønsker å være anonym.

156 Se kapittel 4.3 i denne avhandlingen: «§ 24 Aktsomhetskravet...».

ikke til å nevne ordet «rovdyr». Det kommer bare til å vises til høye tapstall generelt. Mattilsynet er derfor av den mening at det ikke stilles urimelig tyngende og ugjennomførbare vilkår for å kunne gjenoppta beiting (det er ingen ulver som skal bort). Mattilsynet mener forøvrig at Kåre-Kleiva saken<sup>157</sup> er feil på vesentlige punkt, og derfor ikke bør vektlegges.

Det andre momentet som Mattilsynet mener skiller omstendighetene rundt de varslede vedtakene fra vedtaket i Rendalen-dommen, er at det i den nye dyrevelferdsloven § 31 er innført en rett til kompensasjon ved inngripende tiltak. Det menes at bøndenes rettigheter blir ivaretatt gjennom denne bestemmelsen. Denne bestemmelsen gir imidlertid bare rett til kompensasjon hvis vilkåret i forskriften<sup>158</sup> om «å drive på faglig forsvarlig måte» er oppfylt.<sup>159</sup> Ved å innføre beiterestriksjoner har jo allerede Mattilsynet gitt uttrykk for at det ikke drives på faglig forsvarlig måte. Dette kan potensielt skape problemer for bøndene hvis de søker om kompensasjon etter dyrevelferdsloven § 31. Imidlertid er det en annen etat (Fylkesmannen) som innvilger kompensasjon.

Det finnes ikke noe forvaltningspraksis i forhold til denne bestemmelsen som kan gi noe svar på hvordan erstatningsmyndigheten eventuelt kommer til å forholde seg til denne saken.

Et problem bøndene kan møte i forhold til denne kompensasjonsordningen, er at det eventuelle vedtaket fra Mattilsynet som sagt ikke kommer til å nevne «rovdyr» som årsaken til tapet. Dyrevelferdsloven § 31 gir bare rett til økonomisk kompensasjon «ved inngripende vedtak om beiterestriksjoner grunnet rovvilt.» Det overlates dermed til

---

<sup>157</sup> Se kapittel 6.2 i denne avhandlingen: § 4a (Kåre-Kleiva saken).

<sup>158</sup> FO9. 07. 2010 no 1087: Forskrift om kompensasjon ved restriksjoner i bruk av utmarksbeite på grunn av rovvilt, § 7.

<sup>159</sup> Se kapittel 4.7 i denne avhandlingen: «§ 31 erstatningsregelen».

bøndene å bevise at det høye tapet skyldes rovdyr for å få kompensasjon etter § 31. Dette er i mange tilfeller svært vanskelig, da de dokumenterte rovdyrtapene er svært lave.<sup>160</sup>

En mulig forklaring på Mattilsynets offensive holdning til dyrevelferden på utmarksbeite, er at Mattilsynet ikke gjør annet enn å håndheve de lover og regler de har fått tilsynsansvaret for. Det er sannsynligvis rovviltforvaltningen i Direktoratet for naturforvaltning og Miljøverndepartementet som må ta ansvaret for den situasjonen næringen har kommet opp i. Det uttales av Mattilsynet<sup>161</sup> at de ønsker en Høyesterettsdom om rammene for håndteringen av dyrevelferden på utmarksbeite ut fra gjeldende regelverk. Det bør imidlertid være politikernes ansvar å løse denne situasjonen.

Forøvrig kan det være nødvendig å minne om brevet fra Landbruks-og matdepartementet 1. juli 2006,<sup>162</sup> der det uttrykkes ønske om samhandling mellom «forvaltningsetater-dyrevernavtak/forebyggende tiltak». Som nevnt i kapittelet om tiltaksordningen har altså budsjettet for konfliktdempende tiltak på landsbasis blitt kuttet med 5 millioner i 2011. Dette kommer da samtidig med at det blir varslet omfattende beiterestriksjoner. Dette er stikk i strid med føringene som ble lagt med dette brevet.

#### 4.7 § 31 Erstatningsregelen

Dyrevelferdsloven § 31 lyder:

«Ved inngripende vedtak om beiterestriksjoner grunnet rovvilt etter § 30, har dyreeier rett til økonomisk kompensasjon. Kongen kan gi nærmere forskrifter om rett til, vilkår for og utmåling av slik kompensasjon».

---

<sup>160</sup> Se kapittel 1.3.2 i denne avhandlingen: «Rovdyrskapt lidelse og død».

<sup>161</sup> Telefonsamtale med Mattilsynet. Kilden ønsker å være anonym.

<sup>162</sup> Se kapittel 3.2 i denne avhandlingen: «samhandling mellom dyrevernavtak og rovviltvern...».

Det er interessant at det her er brukt uttrykket «økonomisk kompensasjon», men «full erstatning» i nmfl. § 19. Begge paragrafer har jo som formål å avhjelpe de økonomiske konsekvensene av norsk rovdyrpolitikk, jf. Høyesteretts uttalelse i Rendalen-dommen: «vår rovdyrpolitikk bygger på den oppfatning at den enkelte borger ikke skal påføres omkostninger ved påført skade eller ved tiltak for å forebygge skade».<sup>163</sup>

Høyesteretts uttalelse og prinsippet om «full erstatning» står i temmelig skarp kontrast til det som ble fremhevet i Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) om lov om dyrevelferd.<sup>164</sup> Det ble her fremholdt at hovedregelen etter loven er at dyreholder selv må dekke kostnader til å etterleve lovens krav, og at kompensasjonsordningen må sees som et unntak knyttet til et helt spesielt tilfelle, som forklarer hvorfor den har blitt plassert i en egen bestemmelse i loven.

Bestemmelsen i § 31 er ny, og var gjenstand for adskillig diskusjon under komitebehandlingen i Stortinget.<sup>165</sup> En samlet opposisjon, representantene fra Høyre, Frp, KrF og Venstre, fremmet forslag om at ordlyden skulle være «*rett til full økonomisk kompensasjon*» for dyreeier ved vedtak om beiterestriksjoner. Flertallet ønsket imidlertid å benytte formuleringen «*rett til økonomisk kompensasjon*».

Flertallet sluttet seg til proposisjonen, og uttalte at : «beiterestriksjoner er et svært inngripende tiltak,... og at det bare må benyttes når andre tiltak ikke gir tilstrekkelig beskyttelse».<sup>166</sup> For å oppnå den todelte målsettingen i rovdyrforliket, mente flertallet at det er avgjørende med god samhandling mellom dyrevelferds- og rovviltforvaltningen.

---

<sup>163</sup> Rt. 2006 s. 1105, avsnitt: 34.

<sup>164</sup> Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) Om lov om dyrevelferd, 2.4.2.4

<sup>165</sup> Innst. O. nr. 56 (2008-2009).

<sup>166</sup> Norges Bonde,-og småbrukarlag støtter seg på denne uttalelsen når de nå argumenterer mot Mattilsynets varsel om vedtak i 2012. Se kapittel 4.6 i denne avhandlingen.

Det ble lagt til grunn i innstillingen<sup>167</sup> at kompensasjonsordningen skulle være bevilgningstyrt, og utformet slik at den ikke motvirket incentivene til forebyggende tiltak og dyreholders ansvar for å beskytte egne dyr. Flertallet fra Ap, Sv og Senterpartiet stilte som forutsetning for § 31, at det ble stilt tilstrekkelige midler til rådighet for at ethvert inngripende vedtak skal kunne kompenseres, og at ikke forutsetningene for å utløse kompensasjon blir endret etter bevilgningens størrelse. Disse hadde merket seg Rendalen-dommen avsnitt: 34,<sup>168</sup> og mente at: «dette prinsippet måtte videreføres i § 31, men likevel ikke motvirke dyreholders incentiver til selv å iverksette forebyggende tiltak». Altså muligens et lite forbehold.

Medlemmene fra Høyre, FrP og KrF var generelt sterkt uenige i at dyreholders rett til kompensasjon skulle være bevilgningstyrt. De mente at det kunne medføre at det ikke ble gitt full erstatning til de dyreeiere som ble rammet av pålegg om beitenekt. Disse medlemmene mente beitenekt er et helt uakseptabelt inngrep i bondens eiendomsrett, ihvertfall uten «full erstatning» i den utvidete forstand av begrepet.

Dyrevelferdsloven § 31 som bruker begrepet «økonomisk kompensasjon», som av flertallet sannsynligvis er ment det samme som Høyesterett gjorde i Rendalen-dommen med «full erstatning» bidrar til å mystifisere innholdet i begrepet «full erstatning» enda litt til.

Med hjemmel i lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd § 31, fastsatte 9. juli 2010 Landbruks-og matdepartementet FO9.07.2010 no 1087: Forskrift om kompensasjon ved restriksjoner i bruk av utmarksbeite på grunn av rovvilt. Formålet med forskriften § 1 er: «..å yte økonomisk kompensasjon til dyreeiere som mottar vedtak om restriksjoner i bruk

---

<sup>167</sup> Innst. O. nr. 56 (2008-2009).

<sup>168</sup> Rt. 2006 s. 1105, avsnitt: 34 «Vår rovdyrpolitikk bygger på den oppfatning at den enkelte borger ikke skal påføres omkostninger ved påført skade eller ved tiltak for å forebygge skade».

av utmarksbeite pga rovvilt. Kompensasjonen skal bidra til å dekke forkostnader på innmarksbeite eller annet inngjerdet eller rovdryrsikkert gjerde».

*Vilkår for kompensasjon.* § 2 lyder : «Kompensasjon etter denne forskriften kan bare gis der Mattilsynet med hjemmel i dyrevelferdsloven § 30 fatter vedtak om begrensninger i bruk av utmarksbeite for sau, geit, eller storfe pga rovvilt....».

*Avkorting av kompensasjon.* § 7 lyder : «Hele eller deler av kompensasjonen kan avkortes dersom mottaker, 1. ikke har drevet på faglig forsvarlig måte». Staten vil sannsynligvis hevde at det ikke er «faglig forsvarlig» å ha sau på utmarksbeite i sterkt rovdryrsatte områder uten å gjerde inn dyra. Hypotetisk sett vil en dyreeier som slipper dyr i et slikt område ikke kunne få kompensasjon for inngripende beiterestriksjoner fordi han/hun ikke har drevet på «faglig forsvarlig måte». Hvis han/hun hadde gjerdet inn dyra hadde det ikke vært nødvendig med beiterestriksjoner og da heller ikke kompensasjon. Altså en slags «catch 22». I hvilke tilfeller vil det da utbetales kompensasjon ? Svaret på det vet vi ikke fordi det finnes svært lite forvaltningspraksis knyttet til bestemmelsen.<sup>169</sup> Den vil imidlertid kunne bli aktuell i forbindelse med søksmål fra noen av de som kan bli rammet av Mattilsynets varsel om vedtak for 2012.<sup>170</sup>

---

169 Informasjon innhentet (telefonsamtale) 01.04.2011 fra Statens Landbruksforvaltning (SLF). SLF har ansvaret for forvaltning av forskrift om kompensasjon ved beiterestriksjoner i utmark på grunn av rovvilt. De kjente til det omtalte varselet fra Mattilsynet, men kunne ikke si noe om hvordan de eventuelt kom til å forholde seg til krav om erstatning for inngripende beiterestriksjoner fra de berørte. De erkjente forøvrig at det kunne bli problematisk å gi erstatning etter bestemmelsen da de eventuelle vedtakene fra Mattilsynet ikke kommer til å fremheve rovdyr som spesifikk tapsårsak.

170 Se kapittel 4.6 i denne avhandlingen: «Mattilsynets varsel om omfattende beiterestriksjoner 2012».

#### 4.8 Sammenhengen mellom dyrevelferdlovens aktsomhetskrav og vilkåret om aktsomhet i erstatningsordningen under NMFL § 19

Den videre fremstillingen kommer i det alt vesentlige til å handle om nmfl. § 19 og erstatningsordningen under nmfl. § 19, som er fastsatt i Forskrift 2. juli 1999 nr. 720 om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt (erstatningsforskriften-husdyr) I forskriften § 4a-b,<sup>171</sup> settes som vilkår for å få erstatning, bestemte krav til behandling av dyr. Disse kravene (se kap. 6.2 og 6.3) samsvarer sannsynligvis med de kravene til aktsomhet som er satt i dyrevelferdslovgivningen. De rettslige vurderinger som kan brukes i argumentasjonen ved forsøk på å fastsette aktsomhetsnormen i dyrevelferdsloven (som forsøkt i kap. 4) vil, med et slikt utgangspunkt, være relevante i forhold til å vurdere hvilke krav til aktsomhet som kan settes som vilkår for å få utbetalt erstatning etter forskriften. Imidlertid følger ikke disse krav til aktsomhet direkte av teksten i nmfl. § 19. Det ligger altså et krav til aktsomhet «gjemt» i nmfl. § 19. Et spørsmål, som vil bli behandlet nedenfor, vil derfor være om forskriftens krav til aktsomhet «undergraver» det egentlige meningsinnholdet i nmfl. § 19.

#### 4.9 En oppsummering av kapittel 4. Hovedinnhold og konklusjon.

Det kan ikke tvil om at den nye dyrevelferdslovgivningen er ment å innebære en generell forbedring av dyrs velferd i forhold til den gamle dyrevernslovgivningen. Også på lang sikt kan det forventes en gradvis utvikling i retning av forbedret dyrevelferd. Det er en naturlig konsekvens av at dyrevelferdlovens § 3 er uttalt å skulle ha karakter av å være en dynamisk rettslig standard, slik at loven skal kunne tolkes i samsvar med den til enhver tids gjeldende etiske norm. Innholdet i hva som er god behandling av dyr, og grensen for rettmessige påkjenninger og belastninger, kan dermed forandres over tid. Kravene til god behandling av

---

<sup>171</sup> Forskriften § 4. Vilkår for erstatning: bokstav a.: «dyreeier har handlet aktsomt og har gjort det som med rimelighet kan forventes for å avverge eller redusere tap, vurdert i forhold til de verdier som står på spill og den foreliggende risiko.» bokstav b.: «dyreholdet i besetningen er i samsvar med de krav som er nedfelt i lov av 20. desember 1974 nr. 73 om dyreverns og tilhørende forskrifter».



dyr vil altså svært sannsynlig gå i retning av et skjerpet krav til ivaretagelse av dyrs velferd. Dette vil også gjelde for husdyr på utmarksbeite. Til tross for en noe pussig tilblivelse av ordlyden i § 24, kan det ikke være tvil om at den presiserer dyreeiers plikt til å beskytte husdyr mot rovvilt. «Andre farer» inkluderer altså rovdyr. Forskriften om småfe § 26 presiserer at det er dyreeiers plikt «å beskytte husdyr mot rovvilt». Den faktiske konsekvensen av å ivareta disse pliktene, innebærer at det i realiteten vil være nærmest umulig å kunne benytte seg av tradisjonelt utmarksbeite i rovdyrrområder, uten å bryte de krav til dyrs velferd som settes i dyrevelferdslovgivningen. Den eneste økonomisk realistiske måten å ivareta disse kravene på er, enten å flytte, eller å gjerde inn dyra. Mattilsynets veileder mht. beiterestriksjoner gir anføringer på at inngjerding eller flytting også er det eneste akseptable ut fra et rent dyrevelferdsmessig perspektiv. Mattilsynets krav om gjeting av dyr på «individnivå» som et alternativ til dette, fremstår som lite gjennomførbart.

Mattilsynet er, som forvaltningsorgan, satt til å håndheve kravene til dyrevelferd iht. dyrevelferdslovgivningen. Dette er imidlertid problematisk. Det er usikkerhet om hvor langt hjemmelen som Mattilsynet er gitt i § 30 til å fatte enkeltvedtak, egentlig kan strekkes. Med bakgrunn i Høyesteretts uttalelser i Rendalen-dommen må vedtakene bære preg av å ha akutt karakter. Bakgrunnen for det, er målsettingen som kommer til uttrykk gjennom sameksistens-politikken: Rovdyr og beitedyr skal kunne leve side om side, slik at distriktpolitiske hensyn, slik som utmarksnæringen, skal kunne opprettholdes i de samme områdene hvor det skal være faste bestander av rovdyr. Ved å gjøre vedtak som i realiteten innebærer forbud mot bruk av tradisjonelle beiteområder, bryter Mattilsynet med denne målsettingen. Ved ikke å gjøre slike vedtak, fører det til konkrete problemer iforhold til å ivareta dyrs velferd etter den standarden som dyrevelferdslovgivningen gir anvisning på. Dette vil naturligvis føre til en slags «testing» av hvor langt hjemmelen til Mattilsynet kan strekkes. Dette kommer nå til uttrykk gjennom Mattilsynets varsel om omfattende beiterestriksjoner fra 2012. Mattilsynet varslar om at det vil kunne bli iverksatt beiterestriksjoner overfor saueiere med tapstall på over 20 % i snitt de siste tre årene,

dersom tapstallene ikke reduseres. Mye tyder på at Mattilsynet «egentlig» mener at dette tallet er altfor høyt, og at det er valgt kun av taktiske årsaker i forbindelse med mulige søksmål. Av samme årsak er ordet «rovdyr» utelatt i varselet, og vil sannsynligvis også bli utelatt i selve vedtaket. Dette vil potensielt kunne skape problemer for bøndene i forbindelse med retten til økonomisk kompensasjon etter § 31, «ved inngripende vedtak om beiterestriksjoner grunnet rovvilt etter § 30...».

## **5. Naturmangfoldloven § 19**

Nmfl. § 19 lyder:

«når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt, yter staten full erstatning for tapet og følgekostnadene i samsvar med forskrift gitt av Kongen».

De spørsmålene som har vært mest omtvistet i forhold til denne bestemmelsen er hva som ligger i begrepet «full erstatning», og at forskriften,<sup>172</sup> som nevnt, muligens setter vilkår som uthuler det ordinære meningsinnholdet i viltloven 12a. I Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)<sup>173</sup> fremholdes det at paragrafen tilsvarende forslaget i NOU 2004: 28 § 19. Bestemmelsen er identisk med viltloven § 12a. Departementet var enig med utvalget i at det ikke foreslås endringer i reglene om erstatning for tap og følgeskostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt. Det sies at eventuelle endringer i gjeldende erstatningsordninger bør skje gjennom forskrift.

---

<sup>172</sup> Forskrift 2. juli 1999 nr. 720 om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt (erstatningsforskriften-husdyr).

<sup>173</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold, side 390. «21 Merknader til de enkelte bestemmelser».

Bestemmelsen erstatter altså og viderefører ordningen etter viltloven § 12a uten endring. De nærmere reglene om erstatning finnes i forskrift 2. juli 1999 nr 720 om erstatning for tap og følgeskostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt.<sup>174</sup> Ved forberedelsen av naturmangfoldloven ble det ikke gjort noen ny realitetsvurdering av erstatningsordningen.<sup>175</sup> For forståelsen av § 19 vises det i Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) til viltlovens forarbeider, forskrifter og praksis. Forarbeidene til viltloven § 12a er Ot.prp. nr. 62 (1998-1999) og Innst. O. nr. 88 (1998-1999). Innst. S. nr. 301 (1996-1997) har også betydning for forståelsen av forarbeidene. Nedenfor følger en presentasjon av de viktigste momenter man kan lese ut av disse kildene.

#### 5.1 Innst. S. nr. 301 (1996-1997) Innstilling fra energi - og miljøkomiteen om rovviltforvaltning.

Kildedokumentet for innstillingen er St.meld. nr. 35 (1996-1997) Om rovviltforvaltning. Energi-og miljøkomiteen viser i Innst. S. nr. 301 (1996-1997) til at St.meld. nr. 35 (1996-1997) Om rovviltforvaltning igjen måtte ses som en oppfølging av St.meld. nr. 27 (1991-1992) Om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe. Ved behandlingen av denne sluttet Stortinget seg til hovedmålsettingene om å sikre levedyktige bestander av disse dyreslagene, samtidig skulle skader forvoldt av store rovdyr avgrenses mest mulig, jf Innst. S. nr. 182 (1991-1992).

I St.meld. nr. 35 vises det til endringer i erstatningsordningen som ble vedtatt av Miljøverndepartementet i mars 1993.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> Se kapittel 6 i denne avhandlingen.

<sup>175</sup> Jf. NOU s. 591 og Prp. s. 131 sp. 1.

<sup>176</sup> Regelverket fra mars 1993 avløste forskrift av 9. februar 1977 «om erstatning for skade på husdyr, tamrein og fjækre voldt av kongeørn, havørn, ulv, jerv og bjørn».

«Dei viktigaste endringane var at avgjerdsmynde som førsteinstans vart delegert til fylkesmannen og at ordninga også skulle gjelde for gaupeskadar. I dei nye erstatningsreglane kjem vidare klårt til uttrykk at dyreeigaren har enkelte plikter som må oppfyllest for at erstatning skal kunne tilkjennast, og at vilkår kan knytast til utbetaling av erstatning. Det framgår også at den som har lidd skade må ha gjort det som rimeleg kan ventast for å avverge skade eller redusere skaden, samstundes som vedkomande har eit sjølvstendig ansvar for å dokumentere/sannsynleggjere skaden. Det offentlege har likevel eit ansvar for å hjelpe til ved dokumentasjon og sannsynleggjering av skade. Hovudprinsippet om at erstatningsordningane for skade valda av freda rovvilt skal bygge på faktiske skadar er ivareteke gjennom kravet om dokumentasjon og sannsynleggjering av tapa.»<sup>177</sup>

Dette tidlige regelverket fra mars 1993 var ikke fastsatt med hjemmel i lov, og utbetalingene av erstatning var derfor avhengig av den årlige budsjettrammen fastsatt av Stortinget. Av utdraget ovenfor kan man lese at det også i regelverket, forut for det nåværende, var knyttet krav om tilstrekkelig aktsomhet som vilkår for å få utbetalt erstatning. Påstanden om at «dokumentasjon og sannsynleggjering av tapa» ivaretar kravet om at det er kun de faktiske skader som skal erstattes, har i ettertid vist seg uholdbar.<sup>178</sup>

Komiteen ba regjeringen fremme forslag til Stortinget om lovhjemling av retten til rovvilterstatning gjennom en egen bestemmelse i viltloven: *«Den må innebære at det skal gis full erstatning for direkte tap forvoldt av fredet rovvilt og full kompensasjon for følgekostnader.»*<sup>179</sup> Nærmere bestemmelser om dette skulle fremgå av forskrift.

---

<sup>177</sup> St.meld. nr. 35 (1996-1997) avsnitt: 4.1.4.3.

<sup>178</sup> jf. kritikk fra Riksrevisjonen bl. a brev av 25. mars 2010 fra Riksrevisjonen til Miljøverndepartementet.

<sup>179</sup> Innst. S. nr. 301 (1996-1997) Komiteens merknader-erstatningsordningene.

Komiteens flertall mente at næringa selv må bidra positivt for å utvikle, benytte og tilrettelegge forebyggende tiltak.<sup>180</sup> Medlemmet Hillgaard (FrP) ville derimot ikke stille urealistiske krav til næringens situasjon i en tvangssituasjon. Hillgaard og Høyre fremmet i forlengelsen av dette et forslag om at helt eller delvis tapt næringsmulighet som følge av fredning av rovvilt, som hovedregel skal danne grunnlag for erstatning. Hva denne «tvangssituasjonen» skulle innebære ble ikke videre utdypet, men medlemmet refererte til det politiske valget om at permanente rovviltbestander får fortrinn på bekostning av utmarksnæringene med sauehold som levegrunnlag. Komiteen endte opp med å råde Stortinget til å be Regjeringen om å fremme forslag om lovhjemling av retten til erstatning for rovviltsskade. En ny erstatningsordning som ville gi grunneiere erstatning for tapte næringsmuligheter som følge av vern, ble ikke videre fulgt opp.

## 5.2 Ot.prp. nr. 62 (1998-1999) og Innst. O. nr. 88 (1998-1999)

På bakgrunn av anbefalingene i Innst. S. nr. 301 (1996-1997) fremmet departementet forslag om at retten til rovvilterstatning skulle fastsettes som ny § 12a i viltloven. Departementets forslag til forskrift om erstatning for tap og følgeskostnader når husdyr eller tamrein blir drept eller skadet av rovvilt, samt retningslinjer for praktisering av forskriftene, fulgte som vedlegg til proposisjonen.

Under høringene påpekte flere av fylkesmennene at svakheter i den da gjeldende erstatningsordningen (fra mars 1993) ville bli videreført i departementets forslag. Dette mente de i særlig grad ville gjelde de vanskelige skønnsvurderingene av om dyr som ikke er gjenfunnet faktisk er drept av rovvilt.<sup>181</sup> Det ble også poengtert at vellykket ekstra innsats hos dyreeiere, som førte til reduserte tap, samtidig ville redusere potensialet for å få

---

<sup>180</sup> Se komiteens merknader: «om rovviltforvaltning, tiltak og virkemidler i rovviltforvaltninga».

<sup>181</sup> Først i år (2011) ser det ut til problemet med de «vanskelige skønnsvurderingene» kan forbedres gjennom ny erstatningsordning, jf kapittel 2.4 i denne avhandlingen: «Den videre utviklingen mht erstatningsspørsmålet».

kompensasjon for følgeskostnader. Disse fylkesmennene mente det var av sentral betydning at erstatningsmekanismen understøtter de krav som stilles til god næringsutøvelse, og at praktiseringen av ordningen motiverer til å iverksette eller delta i tiltak for å avverge eller redusere tap generelt.

Det lå i dette et ønske om at næringsutøveren bør tilpasse seg de rammebetingelser som oppstilles i regelverket for å få erstatning. Departementet mente i denne forbindelse at det er god dekning i rovviltmeldingen og komitéinnstillingen for at erstatningsordningen og andre virkemiddelordninger skulle trekke i samme retning for å bidra til å redusere tapene på utmarksbeite, og viste til at forslaget ble utarbeidet i nært samråd med både næringen og dyrevernmyndighetene.

Miljøvernorganisasjonene mente det var viktig å stimulere til forebyggende innsats, og ønsket en ordning med forhåndserstatning hvor stønad gis til små samfunn etter hvor stor rovdyrbestanden er i dette området. (Sverige benytter en slik modell i forhold til reinnæringen). Bellona og Foreningen Våre Rovdyr mente det er prinsipielt feil at staten skal betale full erstatning for skader påført av utrydningstruede dyr som skal bevares og som hører hjemme i vår natur. Det ble vist til at tilstedeværelse av de store rovdyra er rammebetingelser som næringen må forholde seg til. I ettertid kan man vel si at et slikt synspunkt gjenspeiler den hverdagen dyreeiere føler at de lever i, og er realiteten for sauene i dag.

Miljøverndepartementet sendte 16. februar 1998 til høring et lovforslag med følgende ordlyd: «*Ved skader på bufe og tamrein voldt av rovvilt ytes erstatning av det offentlige etter nærmere regler fastsatt av kongen*». Imidlertid var flere av høringsinstansene misfornøyd med lovbestemmelsens utforming. Dette hadde særlig sammenheng med fortolkningen av begrepene «full erstatning» og «full kompensasjon», som skulle være bestemmelsens utgangspunkt (jf. anbefalingen i Innst. S. nr. 301, se ovenfor). Sentrale høringsinstanser ønsket å se lovbestemmelsen i sammenheng med et forslag til forskrifter

for detaljer om praktiseringen av erstatningsordningen. Departementet besluttet derfor at forslaget til lovbestemmelse skulle sendes på ny høring. Utkastet til forskrift ble utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av det sentrale rovviltutvalget. Arbeidsgruppen ble ledet av Direktoratet for naturforvaltning.

Grunnlagsmateriale brukt av arbeidsgruppen ble utredet av tre underliggende grupper som vurderte prinsipper for fastsetting av satser for erstatning og kompensasjon, krav til saueholdet og skadedokumentasjon/rovviltforekomst. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) forsøkte i en utredning å kvantifisere de ulike kostnadene i saueholdet i forbindelse med rovvilttap, utifra Stortingets føringer om at det skulle ytes full erstatning for direkte tap og full kompensasjon for følgekostnader. Resultatene av denne utredningen ligger til grunn for beregningen av erstatning og kompensasjon i forskriften. Utredningen foreligger som NILF-notat 1998:5.

Med sikte på å sikre best mulig sammenheng mellom lovbestemmelsen og innholdet i forskriften, foreslo departementet at ny § 12a skulle gis følgende ordlyd: *«For tap av sau, geit, hest, storfe og tamrein voldt av rovvilt yter staten full erstatning og full kompensasjon for følgekostnader.....»*. Justisdepartementet anbefalte bare å bruke betegnelsen *«full erstatning»* i lovbestemmelsen og forskriften, som innebar at uttrykket *«full kompensasjon»* måtte fjernes. Miljøverndepartementet vurderte dette som fornuftig og endringen ble foreslått innarbeidet i lovbestemmelsen, forskriften og retningslinjene. Imidlertid mente departementet at det var ønskelig å skille mellom det direkte tap som følge av at dyret ikke blir levert på slakteri, og følgekostnadene. Dette er bakgrunnen for at det i forskriften gis separate regler om henholdsvis erstatning for tap av enkeltdyr, erstatning for følgekostnader knyttet til tap av det enkelte dyr, og erstatning for følgekostnader i besetningen.

*Komiteen (Innst. O. nr. 88 (1998-1999) rådet Odelstinget til å gjøre vedtak til lov med den ordlyden som kom til uttrykk i viltloven 12a, og någjeldende naturmangfoldloven § 19*

(altså «full erstatning»). Komiteen (Innst. O. nr. 88 (1998-1999) hadde ingen merknader til lovteksten, men pekte på at retten til erstatning er et viktig bidrag til å dempe konfliktnivået mellom næringsutøverne og miljøforvaltningen. Fremskrittspartiet viste til at beiting i rovdyrutsatte utmarksområder krever kontinuerlig gjeting for å unngå store tap, og at en slik driftsform både er kostbar og ulønnsom. Medlemmene fra Frp fant også grunn til å nevne at Statens Dyretilsyn hadde kommet med uttalelser om å forby sau på utmarksbeite i de hardest belastede rovdyrrområdene, noe som ville ha medført en økonomisk belastning for næringen. Komiteen viste til proposisjonen og rådet Odelstinget til å gjøre vedtak til lov om endring i lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet.

Det er meget lite som kan leses ut av forarbeidene om hvordan «full erstatning» skal tolkes. Meningsinnholdet i anbefalingen fra komiteen (Innst. S. nr 301) var i utgangspunktet uklart, det tidligere regelverket fra 8. mars 1993 var uklart, og behandlingen frem til bestemmelsen ble fastsatt i viltloven § 12a, med en annen tekst enn i proposisjonen, gir heller ingen tydelige holdepunkter på hvordan bestemmelsen skal forstås. Det førte da også til at spørsmålet kom opp for domstolene (se nedenfor).

### 5.3 Forarbeider § 19

Ved forberedelsen av naturmangfoldloven ble det, som nevnt, ikke gjort noen ny realitetsvurdering av erstatningsordningen. I Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) vises det til at : «Paragrafen tilsvare forslaget i NOU 2004:28 § 19. Bestemmelsen er identisk med gjeldende viltlov § 12a. Det vises derfor til viltlovens forarbeider, forskrifter og praksis for forståelsen av denne bestemmelsen».<sup>182</sup>

### 5.4 Rettspraksis

*RG-1997-1632*

---

<sup>182</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) «21 Merknader til de enkelte bestemmelser, til § 19».



Det har vært hevdet, blant annet i *RG-1997-1632* at det implisitt i begrepet ligger at det også må ytes erstatning for noe av det indirekte tap som følge av rovdyrskade, hvis erstatningen skal kunne betegnes som «full».

Saken gjaldt tvist om statens erstatningsansvar for skade som rovdyr hadde forvoldt i sauebesetning på beite. Sauebøndene Utby, Fjeldseth og Holseter var i flere år plaget med at rovdyr voldte stor skade i deres sauebesetninger. De hevdet for retten at den tapsberegningen som staten v/ Miljøverndepartementet anla ved erstatningsutbetalingen ikke samsvarte med det Stortinget hadde ment med begrepet «full erstatning». Tapsberegningen som staten brukte, mente de innebar en uthuling av det begrepet var ment å dekke og at det egentlige meningsinnholdet ikke hadde kommet til uttrykk i regelverket.

183

Sauebøndene påsto at reglene om erstatning for tapte dyr var tilfredsstillende og ga bøndene full erstatning for direkte tap, men at reglene når det gjaldt tilleggserstatning utover dette ikke var i samsvar med den riktige tolkningen av begrepet «full erstatning».

---

183 «Regler om erstatning for skader på husdyr voldt av bjørn, jerv, ulv, gaupe og kongeørn og om kompensasjon for ulemper for dyreeiere» ble vedtatt av Miljøverndepartementet 8 mars 1993. Regelverket innledes med følgende bestemmelse: «Skader på sau, geit, hest og storfe voldt av bjørn, jerv, ulv, gaupe og kongeørn samt ulemper for dyreeier, erstattes/kompenseres av det offentlige etter søknad fra skadelidte», jf artikkel 1 a. Som vi ser brukes ikke begrepet «full erstatning». Saksøkerne mente at Stortingets pålegg til Regjeringen om at det skulle ytes «full erstatning» for rovdyrskade fremgikk av Stortingets uttalelser sett i sammenheng. De viste i den forbindelse til Innst. S. nr. 182 (1991-1992) s. 7, St.meld. nr. 27 (1991-1992) s. 33 og B. Innst. S. nr. 9 for 1994-95 s. 22. *RG-1997-1632* omhandler altså et regelsett som ikke bruker begrepet «full erstatning». Når saksøkerne hevder at Stortingets instruks ikke er fulgt opp i regelverket, henviser de da til regelverket om erstatning fra 8. mars 1993. Det kan dermed settes et spørsmålstegn ved relevansen av lagmannsrettens oppfatning av datidens «full erstatning» iforhold til forståelsen av «full erstatning» slik den kom til uttrykk i viltloven 12a (og nmfl. § 19).

Den tilleggserstatningen som bøndene mente lå innbakt i begrepet «full erstatning» fremgår ikke av dommen, men det henvises til Utbys søknad av 26. oktober 1993 om erstatning for rovdyrskade. Dette prinsipale krav om erstatning (63849,25 kr), som ble bygd på at statens ansvar omfatter det hele tap, både direkte og indirekte, og at dette ligger implisitt i begrepet «full erstatning», ble imidlertid bare prosedert i forhold til et konkret krav fremsatt av Helge Utby. Partene var allikevel felles om saken.

Bøndene hevdet, i forhold til Utbys krav om tilleggserstatning, at Stortinget hadde pålagt Regjeringen at det skulle ytes «full erstatning» for rovdyrskade, og viste til forarbeidene Regelverket om erstatning for skade på husdyr voldt av rovdyr, gir ikke full erstatning for indirekte tap. Det ble derfor hevdet av bøndene at det forhold at de ikke fikk erstatning eller iallfall ikke full erstatning for indirekte tap som følge av rovdyrskade, måtte innebære at det forelå brudd på Stortingets instruks om full erstatning. De krevde derfor at regelsettet om erstatning for rovdyrskade måtte settes til side som ugyldig, og at «full erstatning» måtte gis i medhold av Stortingets instruks.

Rettslig grunnlag subsidiært, for Utbys krav, anførte bøndene at det forelå myndighetsmisbruk i forbindelse med erstatningsordningen. De mente at rovdyrbestanden ikke var regulert tilstrekkelig, og at landet ikke hadde en helhetlig rovdyrforvaltning med en overordnet styring. Disse anførslene om myndighetsmisbruk førte imidlertid ikke frem, da retten mente at forvaltningen hele tiden hadde behandlet bøndenes erstatningssøknader på en betryggende måte, og i henhold til gjeldende regler.

Subsidiært krevde sauebøndene erstatning for det lidte tap ved å avslutte sine næringsvirksomheter i form av sauedrift. De subsidiære kravene om erstatning ble prosedert i forhold til alle saksøkerne. Rettslig grunnlag for kravene, var at lovgivningen om og forvaltningen av rovdyr innebærer at det foreligger rådighetsbegrensninger i deres utnyttelse av egne eiendommer som gir rett til erstatning etter prinsippene i grunnloven § 105 om full erstatning ved ekspropriasjon. Rovdyrfredningen ble påstått å innebære

faktiske vesentlige begrensninger for bøndene som driver med sauehold slik at sauenæringen ikke lenger kan utøves lønnsomt og derfor like gjerne kan legges ned. Sauebøndene krevde således rett til erstatning for tap av næring.

Staten v/Miljøverndepartementet anførte i RG-1997-1632 at instruks som gis fra Stortinget til Regjeringen forplikter alene forvaltningen og at borgerne kan derfor ikke påberope seg slike instruks som grunnlag for rettigheter. Sauebøndene kunne derfor ikke påberope seg Stortingets instruks om erstatning for rovdyrskade, uansett hvordan den rettelig skulle tolkes. Sauebøndene kunne således bare kreve erstatning i henhold til det gjeldende regelverk om erstatning for rovdyrskade. Dette syn vant frem. Lagmannsretten behøvde dermed ikke gå direkte inn på spørsmålet om hva Stortinget egentlig hadde ment å gi Regjeringen instruks om, og gjorde det heller ikke. Retten nøyde seg med å si at: «dersom Stortinget hadde ment å ville gi Regjeringen instruks om «full erstatning» med det innhold som ankende part har påberopt, så ville han uansett ikke kunne påberope dette som grunnlag for rettskrav. Instruksen ville bare gjelde mellom Stortinget og Regjeringen».

Staten hevdet uansett at den riktige fortolkningen av begrepet «full erstatning» var at bøndene skulle ha erstatning for tapte dyr (direkte tap) dersom tapet kunne bevises etter nærmere regler, samt at bøndene kunne få kompensasjon for ulemper (indirekte tap) dersom nærmere bestemte vilkår var oppfylt. Staten hevdet at det ville ha krevd et omfattende arbeid og et omfattende byråkratisk apparat dersom det skulle foretas nøyaktige og konkrete vurderinger av hver bondes indirekte tap, så regelverket måtte derfor gi anvisning på en nokså sjablonmessig beregning av bøndenes indirekte tap.<sup>184</sup>

Iforhold til bøndenes subsidiære anførsel, argumenterte staten med at ulike forpliktelser innen naturvern, særlig internasjonale forpliktelser som Bernkonvensjonen, taler for utstrakt reguleringsadgang i forhold til næringsutøvelse og at rettspraksis om erstatning for rådighetsbegrensninger ikke kan ses å gi grunnlag for erstatning som følge av

---

<sup>184</sup> Se kapittel 6. i denne avhandlingen om hva som faktisk erstattes.

rovdyrforvaltning. Dette syn vant frem. Av Lagmannsrettens vurdering fremgår det at rovviltforvaltningen ikke innebærer en rådighetsbegrensning som kan begrunne erstatning etter prinsippene i grunnloven § 105.

Dette synet ble bygd på en henvisning til Andenæs: «Statsforfatningen i Norge 7. utgave side 452» som har vært gjenstand for avgjørelser i rettspraksis. Synet er at § 105 innebærer et vern for den private eiendomsrett og hindrer at noen blir fratatt sin eiendom uten fullt vederlag. Begrensninger i den private eiendomsrådighet er ikke avståelse av eiendom og omfattes ikke av regelen i § 105.<sup>185</sup> Andenæs mener at rådighetsbegrensninger som kan likestilles med avståelse av eiendomsrett kan utløse krav på erstatning etter prinsippene i § 105.

Lagmannsretten la i så måte til grunn for dommen at det må bero på en totalvurdering av alle foreliggende omstendigheter hvor grensen går for erstatningsfrie og erstatningsbetingende reguleringer, og at det skal «mye til før erstatningsplikt utløses». «Omstendighetene» som trakk i retning av at det i denne saken dreide seg om erstatningsfrie reguleringer var i første rekke at rovviltforvaltningen har karakter av ivaretagelse av allmenne naturinteresser, og at lovgiver derfor må ha stor frihet til å regulere bruken av naturen. Da spesielt for å kunne ivareta individets rett til et godt natur- og livsmiljø som kommer til uttrykk gjennom Grunnloven § 110b. Lagmannsretten fremhevet også at den lovreguleringen som gjelder rovviltet (fredningen), gjelder for alle borgere og er ikke rettet mot bestemte personer. Disse rammebetingelsene, ble hevdet, gjelder for alle personer som vil benytte naturen, herunder personer som driver næringsutøvelse der.

---

<sup>185</sup> Dette er også lagt til grunn i Rt. 2006 side 1105 note 8 og note 10-12 med henvisning til Eidsivating lagmannsretts dom 14. november 2005 (Rendalen-dommen), se JU side 333 og 323.

I denne saken kunne som nevnt sauebøndene ikke påberope seg Stortingets instruks om erstatning for rovdyrskade, uansett hvordan den rettelig skulle tolkes. Hva Stortinget egentlig mente med «full erstatning» blir dermed ikke behandlet i særlig grad i dommen.

#### *RG-2002-597*

Denne saken gjaldt erstatning for tap av rein i Nordreisa og Kvænangen. Forskrift 4. mai 2001 nr. 468 om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt, er i det alt vesentlige samlydende med erstatningsforskriften-husdyr og gitt med hjemmelsgrunnlag i viltloven 12a. Uttalelser gitt i denne dommen er derfor relevant i forhold til erstatning for tap av sau og for forståelsen av naturmangfoldloven § 19.

Lars Johan J Eira og Nils Isak M Eira hevdet at vilkåret for å få erstatning, nemlig at det skulle kunne dokumenteres eller sannsynliggjøres at rein var drept av fredet rovvilt, av Direktoratet i henhold til egne forskrifter, ble tolket altfor rigid, og at det ble operert med for høy bevisterskel. De mente derfor at Direktoratets praktisering av erstatningsordningen var i strid med Stortingets forutsetninger. Tapstallene de hadde oppgitt ble påstått å være riktige, men det var umulig å dokumentere eller sannsynliggjøre<sup>186</sup> at dyrene var drept av fredet rovvilt, fordi rovdyrdrepte kadaver forsvinner raskt, er generelt vanskelig å finne, og store deler av fjellområdet var uten mobildekning slik at det ikke lot seg gjøre å tilkalle folk fra fjelltjenesten, reinpoliti eller viltnemnda som kunne sikre dokumentasjon. At erstatningsordningen setter vilkår som ikke lar seg oppfylle, ble dermed påstått å «undergrave» retten til «full erstatning» som lovet av Stortinget.

Som hevdet av saksøkerne i *RG 1997-1632* hevdet også reineierne at rovdyrfredningen innebærer et inngrep i næringsutøvelsen som kan likestilles med ekspropriasjon, og at Grunnloven § 105 derfor må anvendes analogisk.

---

<sup>186</sup> jf. erstatningsforskriften-husdyr §§ 7 og 8. Se denne avhandlingen kapittel 6.8 «§§ 7 og 8-sannsynliggjøring».

Det ble også hevdet av saksøkerne at staten har et ulovfestet objektivt ansvar for rovviltsskadene. Dette synet ble basert på at når rovdyr opptrer i tamreinområder, og faktisk dreper et stort antall rein, innebærer dette et ekstraordinært og særegent faremoment som staten etter prinsippet om objektivt ansvar for farlig bedrift må være ansvarlig for.

Ingen av anførselene til reineierne førte frem. Rettens standpunkt om det prinsipielle spørsmålet om rovdryrfredningen innebærer et inngrep i næringsutøvelsen som kan likestilles med ekspropriasjon og at Grunnloven derfor må anvendes analogisk fravek ikke fra rettens standpunkt i RG-1997-1632.

Iforhold til anførselen om at retten til «full erstatning» ikke ble praktisert etter Stortingets instruks kom retten også til den samme konklusjonen som i RG-1997-1632, nemlig at uansett om Regjeringen hadde gitt Stortinget instruks om «full erstatning» med det innhold som ankende parter har påberopt, så ville de uansett ikke kunne påberope dette som grunnlag for rettskrav, og at borgernes rettskrav må bygges på det regelverk som gjelder i forhold til dem. Retten fant i den konkrete vurdering etter dette regelverket at det ikke var sannsynliggjort at de ankende parter hadde hatt større tap enn det som faktisk var erstattet. Lagmannsretten fant dermed ikke å kunne tilsidesette forvaltningens skjønnsmessige vurdering av hvor mange dyr som skulle erstattes.<sup>187</sup>

Iforhold til anførselen om at staten har et ulovfestet objektivt ansvar for rovviltsskadene, kom retten til at meransvar for staten ikke kunne forankres i det objektive ansvar for «farlig bedrift».

Når det gjelder det rettslige diskusjonstema i disse to sakene kan det virke som forståelse av rådighetsinnskrenkninger iht./ eller en analogi i forhold til Grunnloven § 105 er vesentlig iforhold til forståelsen av regelen om «full erstatning» i nmfl. § 19. Etter min

---

187 Staten kritiserer i anken til Kleiva-saken Sør-Østerdal tingrett for å tilsidesette forvaltningens skjønn. Se kapittel 6.2 i denne avhandlingen: «§ 4a (Kleiva-saken)».

mening er det imidlertid forarbeidene og senere uttalelser fra Regjeringen i forhold til bestemmelsen, som bør tillegges vesentlig vekt. Det er altså ikke avgjørende hvordan retten generelt har vurdert rett til erstatning for rådhetsbegrensninger. Retten til «full erstatning» etter nmfl. § 19, og rett til erstatning for rådhetsbegrensninger etter en analogi til Grunnloven § 105, er altså to ulike spørsmål som må behandles hver for seg.

Ut fra en rent språklig forståelse av ordlyden i «full erstatning» kan det forstås at mange har ment at erstatning for rådhetsinnskrenkninger må inkluderes. Hvis ikke hadde ikke erstatningen vært «full». Mange i næringen har nok hatt en slik forståelse av begrepet. Denne forståelsen har funnet støtte i gjentatte lovnader fra sentrale politikere om at det ikke har vært tale om å ta fra bøndene mulighetene til å ha sau på utmarksbeite, og at Høyesterett i Rt. 2006 s.1105 (Rendalen) fastslo at tidsubestemte beiteforbud var for inngripende. Sameksistens-politikken har jo vært bærebjelken i den differensierte rovdyrpolitikken. Når tross dette bøndene mister sine utmarksbeiter, er det ikke rart at innholdet i begrepet «full erstatning» menes også å måtte innebære erstatning for rådhetsinnskrenkninger.

Med et slikt «bakteppe» kan det faktisk tyde på at Stortinget har ment å gi Regjeringen instruks om å gi «full erstatning» for rovviltsskade med et slikt innhold at hvis rovdryfredningen innebærer et tilstrekkelig inngrep i næringsutøvelsen, så må det gis erstatning for rådhetsbegrensninger. Dette fremkommer forøvrig ikke direkte i noen av forarbeidene, sannsynligvis fordi det aldri har vært en aktuell problemstilling at bøndene helt skal miste muligheten til å ha dyr på utmarksbeite. Den riktige måten å se det på er vel at hvis det hadde vært en aktuell problemstilling, så hadde det kanskje vært naturlig at Stortinget med begrepet «full erstatning» også hadde ment erstatning for rådhetsbegrensninger. I RG 1997-1632 og RG 2002-597 kom lagmannsretten som nevnt frem til at en slik instruks uansett ikke kan påberopes som grunnlag for rettskrav og at: «borgernes rettskrav må bygges på det regelverk som gjelder i forhold til dem».

Nedenfor vil jeg se på det faktiske regelverk som gjelder for borgerne, og den faktiske praktiseringen av dette regelverket. Forskrift 2. juli 1999 nr. 720 om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt (erstatningsforskriften-husdyr) med hjemmel i nmfl. §19 setter som nevnt ulike vilkår for å få «full erstatning», men presiserer ikke begrepet. I forvaltningspraksis har man Rundskriv 2002- Retningslinjer «erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt». Disse retningslinjene er utarbeidet av Direktoratet for naturforvaltning, og kan selvsagt gi uttrykk for en uriktig forståelse av hjemmelsloven, som kan gi seg utslag i en uriktig rettsanvendelse.<sup>188</sup>

## 5.5 Juridisk teori

I forhold til hvordan man skal forstå § 19, så er den juridiske teori meget sparsommelig. Backer fastslår i `Naturmangfoldloven kommentarutgave 2010` «at selv om § 19 gir rett til full erstatning, er ikke dette til hinder for at erstatning gis etter standardiserte satser. Satsene må imidlertid fastsettes slik at de svarer mest mulig til gjennomsnittlig markedsverdi».<sup>189</sup> For husdyr skal satsene fastsettes av Direktoratet for naturforvaltning, og kriteriene er inntatt i forskriften § 10.

I kommentarutgaven hevder Backer videre at: «De nærmere regler om vilkårene for og utmålingen av erstatning skal følge av forskrift, men det er neppe noen betingelse for erstatningsansvar for staten at det er gitt en slik forskrift. Forskriften kan også presisere de rammer for erstatningsordningen som § 19 setter».<sup>190</sup> Backer viser videre til RG 1997 s. 1632 og RG 2002 s. 597 og konkluderer med at staten ikke blir erstatningsansvarlig for

---

188 I Kleiva-saken konkluderte Sør-Østerdal tingrett med at DN`s vedtak ikke ga uttrykk for riktig rettsanvendelse. DN bygde dette vedtaket på retningslinjer utarbeidet av samme organ.

189 Inge Lorange Backer: Naturmangfoldloven kommentarutgave 2010, s. 180-185.

190 Inge Lorange Backer: Naturmangfoldloven kommentarutgave 2010, s. 180-185.



rovviltskader etter reglene om ulovfestet objektivt ansvar eller erstatning for rådgighetsreguleringer.

Backer kommenterer ikke nærmere hva som ligger i aktsomhetskravet i forskriften 4a eller vilkåret i 4b i forhold til plikter etter dyrevelferdsloven, som er spørsmål denne avhandlingen reiser. Backer kommenterer altså ikke forskriften i detalj, men informerer om den for å gi mening til kommentaren til § 19.

## **6. Nærmere om erstatningsordningen under nmfl. § 19**

### **6.1 Generelt om forskriften.**

Det rettslige utgangspunkt for dagens rett til erstatning er gitt i den opphevede viltloven av 29. mai 1981 nr. 38- § 12a.

I naturmangfoldloven er, som nevnt, tidligere viltlov § 12a videreført uten endringer i nmfl. § 19. Med hjemmel i denne bestemmelsen har Miljøverndepartementet ved kgl. res 2. juli 1999 gitt: «Forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt». Det fremgår av forskriften § 1 at dens formål er: «....å erstatte dyreholders tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt. Forskriften skal også medvirke til å redusere tapene av husdyr på beite».

I tilfeller hvor bjørn, ulv, gaupe, jerv eller kongeørn er årsak til tap av tamrein eller husdyr, har altså dyreeieren en lovfestet rett til «full erstatning». De nærmere regler om vilkårene for og utmålingen av erstatning, følger av forskriften.

Dagens erstatningsregelverk bygger på «Regler om erstatning for skader på husdyr voldt av bjørn, jerv, ulv, gaupe og kongeørn og om kompensasjon for ulemper for dyreeiere», som ble vedtatt av Miljøverndepartementet 8. mars 1993, og avløste forskrift av 9. februar 1977. Reglene fra 1993 regulerte skade utover tap av dyr (indirekte tap) i artikkel VI og VII: «Det kan ytes kompensasjon for dokumenterte omkostninger, ulemper og følgeskader som står i direkte årsakssammenheng med tap av dyr, jf artikkel VI. Slik ulempekompensasjon kan gis med inntil 25%, og i spesielle tilfeller med inntil 50% av fastsatt erstatningsbeløp, jf artikkel VI. Det kan i særlige tilfelle utbetales erstatning eller ytes kompensasjon ut over nevnte regler...».

Den statlige erstatningsordningen som ble fastsatt ved dette regelverk hadde altså forskjellige vilkår for dekning av skade på eller tap av dyr, og for dekning av skade eller tap utover dette. Regelverket innebar altså at skadelidt kunne få erstatning utover direkte tap. Forvaltningen var gitt en skjønnsmessig kompetanse, og kunne innvilge erstatning (kalt kompensasjon) når vilkårene ellers var oppfylt.

Dagens erstatningsordning gir, i tillegg til erstatning for de enkelte dyr, erstatning for såkalte følgekostnader for det enkelte dyr og følgekostnader knyttet til besetningen. Dette er regulert i forskriften §§ 11 og 12.

Det fremgår av forskriften § 11 at det kan ytes erstatning for følgekostnader knyttet til det enkelte dyr som: a. Livdyrverdi for tapte lam, og b. Redusert fremtidig produksjon ved tap av voksne søyer. Disse følgekostnadene må stå i direkte årsakssammenheng med tap av eller skade på det enkelte dyr. Disse kostnadene, ulempene og følgetapet må være dokumenterte.

Det fremgår av forskriften § 12 at det kan ytes erstatning for dokumenterte omkostninger, ulemper og følgeskader på besetningsnivå: «Erstatning for følgekostnader i sauebesetninger ytes etter satser som gir økt erstatning ved økende tap. Det ytes erstatning for: a. Redusert

avlsmessig fremgang som skyldes rovvilttap og b. Økt arbeidsforbruk i beitetida og andre følgekostnader. Erstatningen for andre følgekostnader kan ikke settes høyere enn erstatningen for økt arbeidsforbruk».

Dagens erstatningsordning skiller mellom tilfeller hvor det er fastslått ved undersøkelse av husdyret at skaden er gjort, eller sannsynligvis gjort av rovdyr, og tilfeller der man ikke finner igjen kadaveret eller ikke kan fastslå dødsårsak med sikkerhet. Sistnevnte kategori er i stor overvekt.<sup>191</sup> Forskriften har i kap. III regler om bevisvurderingen for at tapet skyldes rovvilt. Etter § 7 ytes erstatning for enkeltdyr som er gjenfunnet når undersøkelse i samsvar med paragrafen viser at dyret sannsynligvis er drept eller skadet av rovvilt. Paragraf 7 lyder: «Det skal ytes erstatning til dyreeier når husdyr er gjenfunnet og undersøkelse foretatt av Fylkesmannen eller den Miljøverndepartementet bestemmer, viser en sannsynlighetsovervekt for at dyret er drept eller skadet av rovvilt». Tap som ikke kan dokumenteres på denne måten (dyr som ikke blir gjenfunnet), ytes det også erstatning for, hvis andre omstendigheter tilsier at det skyldes rovvilt. Forskriften § 8 angir en del slike omstendigheter, f.eks. at det er dokumentert rovvilt i området, men det er ikke noen uttømmende opplisting. Paragraf 8 lyder: «Det skal ytes erstatning til dyreeier også i øvrige tilfeller der omstendighetene tilsier at husdyr er tapt som følge av rovvilt».

Paragrafene 7 og 8 gir altså anvisning på at erstatningsmyndigheten må utøve en betydelig grad av skjønn i vurderingen av om et tap skal erstattes og eventuelt i hvilket omfang.

Til forskriften ble det utarbeidet retningslinjer for forståelsen av paragrafene i «Rundskriv september 2002».<sup>192</sup> Retningslinjene er utarbeidet av Direktoratet for naturforvaltning og de bygger på Ot.prp. nr. 62 (1998-1999) vedlegg 2: «Retningslinjer til forskrift om erstatning

---

<sup>191</sup> Se kapittel 1.3 i denne avhandlingen: «beskrivelse av den faktiske situasjonen».

<sup>192</sup> Rundskriv 2002-Retningslinjer «erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt».

for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt». Av rundskriv 2002 fremgår det at for å kunne yte «full erstatning» etter forskriften forutsettes det at erstatningsmyndigheten påser at nødvendige vilkår er oppfylt.

Disse vilkårene er opplistet i forskriften § 4 a-e. Det må utøves en skjønnsvurdering i avveiningen om alle relevante vilkår er oppfylt. *Etter forskriften § 4 gis erstatning bare dersom dyreeieren har drevet på aktsom måte* og truffet rimelige forebyggende forholdsregler, herunder utført avtalte forebyggende tiltak, som det er gitt økonomisk støtte til fra det offentlige. Av aktsomhetskravet følger at driften/dyreholdet i besetningen må være i samsvar med de krav som følger av dyrevelferdsloven (forskriften 4b) og et generelt krav om aktsomhet (forskriften 4a). Slik blir det som nevnt i kap.4.8 «sammenhengen mellom dyrevelferdslovens aktsomhetskrav og vilkåret om aktsomhet i erstatningsordningen under nmfl. § 19», en kobling mellom dyrevelferdslovens krav til hold av dyr og retten til erstatning. Hvor langt plikten til å beskytte sau mot rovdyr kan strekkes, vil således være direkte bestemmende iforhold til «graden» av aktsomhet som er påkrevd for å kunne få erstatning. Av kapittelet om dyrevelferdsloven (kap 4.) fremgår det at plikten til å beskytte sau mot rovdyr er omtvistet.

I Rundskriv 2002-retningslinjene påstås det at den enkelte dyreeier har et selvstendig ansvar for på eget initiativ å oppsøke aktuelle tiltak og mulige støtteordninger. Dette omfatter tiltak som kan redusere tap av bufe på utmarksbeite uansett tapsårsaker, samtidig som målsettingen er at bufe ikke skal utsettes for unødvendig risiko for å bli drept av rovvilt. Det er altså et krav om at man må gå inn på, eller ihvertfall søke å gå inn på, tiltaksordninger for å bli betraktet som aktsom nok til å få full erstatning. Hvis dyreholder velger å takke nei til tilskudd til tiltak av ulike årsaker, vil konsekvensen kunne være at staten påstår at vilkårene for å få erstatning ikke er tilstede.<sup>193</sup> Det sies imidlertid ikke klart i retningslinjene at dyreholder har en plikt til å gå inn på tiltaksordninger som blir frambudt han/henne.

---

<sup>193</sup> jf. Kåre- Kleiva saken.

I retningslinjene forstås «tilsyn» som en inspeksjon av beiteområdet, og av et nødvendig antall av dyra for å fastslå om det er behov for tiltak. Det sies videre at tilsynsfrekvensen må være høyere i områder der det er kjent at rovvilt er en risikofaktor, enn i områder uten eller med tilfeldig forekomst av rovvilt. Dyreeier pålegges også et selvstendig ansvar for å følge opp en akutt situasjon: «Ansvaret for å sette inn tiltak ved ugunstige og/eller uakseptable forhold for beitende dyr i utmarka, ligger hos dyreeier». Videre settes som krav for erstatning at dyr på utmarksbeite må være friske, dyr må ikke slippes for tidlig på utmarksbeite, forebyggende helsetiltak for å redusere tap og unødvendig risiko skal gjennomføres, og innsanking av dyra skal tilpasses beitekvalitet, værforhold og rovviltsituasjon.

Det virker som om dyreholderen har så strenge aktsomhetsplikter at det nesten i enhver tenkelig situasjon vil være dyreholder selv som er nærmest å klandre for skader i besetningen som følge av rovdyr, og som dermed heller ikke vil være i den situasjon at kravet til aktsomhet som et vilkår for å få erstatning er oppfylt. Det vil kunne menes at meningsinnholdet i uttrykket «full erstatning» i nmfl. § 19 blir uthulet ved at forskriften setter som vilkår for erstatning en for streng aktsomhetsnorm.

Det er vanlig at erstatning gis etter standardiserte satser. Satsene må fastsettes slik at de svarer mest mulig til gjennomsnittlig markedsverdi.<sup>194</sup> For husdyr baseres erstatningsutmålingen for sau og geit som utgangspunkt på alminnelige satser for det enkelte dyr, jf. forskriften § 10. Men dyreeieren kan etter § 13 kreve at erstatningen i stedet fastsettes ut fra individuelle besetningsdata som vedkommende dokumenter. For kvalitetsbesetninger kan dette gi høyere erstatninger. De enkelte avgjørelser om å yte eller avslå erstatning er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Erstatningssøkeren kan bringe vedtaket inn for domstolene etter vanlige regler om prøving av forvaltningsvedtak.

---

<sup>194</sup> Se Backer ` Naturmangfoldloven kommentarutgave 2010 ` side 180-185.

Aktsomhetsnormen i forskriften 4a var/er rettslig grunnlag i *Kåre-Kleiva saken*. Saken gjelder erstatning for tap ved rovviltsskade, og da særlig vilkåret satt i forskriften 4a.

## 6.2 § 4a (Kleiva-saken)

*Vilkår for erstatning.* Forskriften § 4a lyder:

«dyreeier har handlet aktsomt og har gjort det som med rimelighet kan forventes for å avverge eller redusere tap, vurdert i forhold til de verdier som står på spill og den foreliggende risiko».

Forskriften § 4a setter altså som vilkår for erstatning at dyreeieren har handlet aktsomt. Det er, som nevnt, naturlig at dette kravet til aktsomhet samsvarer med de tidligere omtalte aktsomhetspliktene som dyrevelferdsloven §§ 3 og 24 legger dyreeier. (Konsekvensen av det motsatte ville ha vært at man kan bryte dyrevelferdslovens krav til god behandling av dyr, men allikevel ha vært tilstrekkelig aktsom til å få tilkjent erstatning.) Det skal videre gjøres en avveining av om dyreeier med «rimelighet» kan forventes å iverksette ulike tiltak. De krav som stilles til dyreeier i denne forbindelse må da vurderes opp mot «de verdier som står på spill og den foreliggende risiko». Forskriften angir med dette en regel om skadelidtes medvirkning, jf. skadeerstatningsloven § 5-1.

*Kleiva-saken:*

Kåre Kleiva og Eli Dørum driver en skog/jordbrukseiendom i Elverum Kommune. De har siden overtakelsen av eiendommen i 1990, drevet med sauehold. I 2007-som denne saken gjelder- hadde de en besetning på 314 dyr. Rettighetene til utmarksbeite ligger på annenmanns grunn, fordelt på ca. 30 grunneiere. Elverum kommune ligger i Hedmark fylke, som er en forvaltningsregion for jerv, bjørn, gaupe og ulv. Utmarksbeiteområdet til Kleiva/Dørum ligger i et forvaltningsområde for revirhevdende ulv. Det har i mange år vært omfattende rovdyrangrep i området. Fra 2003-2006 lå tapsprosenten på i overkant av 25%. I 2006 ble alle dyrene sluppet på hjemmebeite, med den følge at ingen av dyrene ble

tatt av rovdyr. I 2007 ble igjen dyrene sluppet på utmarksbeite, med den følge at ca 28% (98 av 314 dyr) ble tatt av rovdyr.

Forut for beiteslipp, fra årene 2003-2007, søkte Kleiva/Dørum Fylkesmannen om midler til forebyggende tiltak mot rovviltskader.<sup>195</sup>

*I 2004* ble Kleiva/Dørum, av Fylkesmannen, anbefalt å iverksette forebyggende tiltak som innebar at sau ikke ble sluppet på utmarksbeite. Det ble inngått et kompromiss om at det skulle gis tilskudd på kr 500,- pr dyr hvis de ble tatt ned fra utmarksbeite senest 10. juli (kalt tidlig-sanking) Til tross for tiltaket mistet bøndene 61 dyr. Dette tapet ble dekket etter erstatningsforskriften.

*I 2005* søkte bøndene om midler til inngjerding. De fikk ikke dette, men de fikk tilbud om midler til flytting av dyrene, alternativt midler til hjemmebeite, samt noe tilskudd til gjeting. Samlet tilskudd dette året var kr. 166. 000 til gjeting, og til hjemmebeite etter nedsanking. Det kom altså til enighet om en løsning hvor dyrene kunne slippes på utmarksbeite hvis pålegg fra Mattilsynet om tidlig nedsanking (senest 10. juli) ble fulgt. Etter varsel om vedtak fra Mattilsynet ble dyrene hentet inn fra utmarksbeite 30. juni pga angrep fra ulv. Da var allerede 60 dyr tapt. Disse ble erstattet.

*I 2006* ønsket bøndene det samme opplegget som var forsøkt i 2005. Altså slipp av dyra i utmark, men tidlig nedsanking fra beite. For beitesesongen 2006 varslet imidlertid Mattilsynet vedtak med krav om at det «opprettes skille mellom beitedyr og rovdyr i beitesesongen, slik at dyrevelferden ivaretas». På grunn av dette varslede vedtaket, ble dyrene sesongen 2006 holdt på hjemmebeite. Mattilsynet inspiserte hjemmebeite den sommeren, og konkluderte i en rapport<sup>196</sup> med at: «Det er en agronomisk utfordring å holde

---

<sup>195</sup> Se denne avhandlingen kapittel 3. «Tiltaksordningen».

<sup>196</sup> Mattilsynet i Elverum, rapport 2006.

sau på innmarksbeite». Bøndene søkte om 600.000 kr i tilskudd for å møte disse utfordringene, men fikk kun innvilget 173.000 kr. De søkte også om omstillingsmidler (6.000.000 kr), som skulle brukes til omstilling til griseproduksjon. Dette fikk de avslag på.

*I januar 2007* orienterte Fylkesmannen bøndene om at de ikke ville gi tilskudd til gjeting eller tilsyn av sauebesetninger innenfor kjente ulverevir. Kleiva og Dørum sitt utmarksbeite ligger, som nevnt, innenfor et kjent ulverevir. Mattilsynet fikk i februar 2007 beskjed fra Kleiva, om at han ønsket å benytte seg av utmarksbeite påfølgende sommer. Mattilsynet ville avvente tolkningen av Rendalen-dommen før de kunne si noe om hvordan de skulle reagere på dette, men listet opp aktuelle løsninger som de mente ville sikre best mulig dyrevelferd.<sup>197</sup> Aktuelle løsninger ble nevnt å være: inngjerding, flytting av flokken til annet utmarksbeite, reduksjon av besetningen eller omstilling til andre produksjonsdyr. Imidlertid opprettholdt Direktoratet for naturforvaltning Fylkesmannens avslag på søknad om omstillingsmidler for 2006, i vedtak av 26. februar 2007. Fylkesmannen ga også, i en e-post 17. april 2007, et varsel om at de sannsynligvis ville avslå en søknad Kleiva hadde sendt om tilskudd til gjeting/utvidet tilsyn. Imidlertid ville Fylkesmannen gi tilskudd til inngjerding, eller til flytting av dyra, og fremla konkrete tilbud.

Kleiva takket nei til disse tilbudene, og ga uttrykk for at de generelt ga for liten kostnadsdekning. Våren 2007 hadde han søkt om 1.3 mill, men fikk innvilget bare kr 286 000.- Noen av tiltakene ble altså godkjent som tilskuddsberettiget, men fellesnevneren var at tiltakene ikke ble fullfinansiert. 11. mai 2007 varslet han Mattilsynet om at han kom til å slippe sau på utmarksbeite. Mattilsynet varslet om vedtak 16. mai 2007, og 22. mai fattet de et vedtak om at: «Det må opprettes et skille mellom beitedyr og rovdyr i beitesesongen 2007, slik at dyrevelferden ivaretas...en eventuell klage vil ikke gis oppsettende virkning, da faren for dyrelidelser er stor fra første dag dersom beitedyr slippes uten tilfredsstillende skjerming mot rovdyrangrep».

---

<sup>197</sup> Møte 6. februar 2007 i Mattilsynet DK Sør-Østerdal. Temaet for møtet var å finne løsninger for å ivareta kravet om dyrevelferd.



Kleiva begjærte midlertidig forføyning ved Sør-Østerdal tingrett den 31. mai 2007, med krav om at Mattilsynets vedtak av 22. mai 2007 ble gitt utsatt iverksettelse inntil gyldighetsspørsmålet ble rettskraftig avgjort ved dom. Kjennelsen som ble avsagt 5. juni av Sør-Østerdal tingrett, ga Kleiva medhold i sitt krav, med det resultat at Mattilsynet ikke kunne nekte han å slippe sau på utmarksbeite.

Kleiva slapp så 314 sau på utmarksbeite. Til tross for et (ikke omstridt) meget omfattende tilsyn, mistet Kleiva 98 dyr. Det var både ulveangrep og bjørneangrep på besetningen. En ulv ble skutt ved direkte angrep på flokken. Sauene ble tatt ned fra utmarksbeite den 12. august 2007, etter at Mattilsynet hadde gjort vedtak om akutt nedsanking.<sup>198</sup> Hjemmebeite var da oppbrukt, og Kleiva måtte akuttslake dyra.

Kleiva fremsatte krav om erstatning for tap av 98 dyr som følge av rovviltangrep 1. november 2007. Fylkesmannen avslo søknaden om erstatning 2. januar 2008, fordi Kleiva ikke hadde opptrådt tilstrekkelig aktsomt. Kleiva klaget over vedtaket, men det ble opprettholdt. Direktoratet for naturforvaltning fikk oversendt saken fra Fylkesmannen den 7. mars 2008, og stadfestet Fylkesmannens vedtak den 27. mars 2008. Dette vedtaket bragte Kleiva inn for domstolen. Forøvrig viser direktoratets vedtak i sin helhet til de vurderinger som kommer frem i Fylkesmannens vedtak. Direktoratet «stadfester den tolkning og praktisering av regelverket som er lagt til grunn av Fylkesmannen i sitt vedtak 2. januar 2008, og i oversendelsesbrevet 7. mars 2008». Direktoratets vurderinger er altså identiske med Fylkesmannens vurderinger.

Den 19.1.2011, startet rettsaken i Sør-Østerdal tingrett mellom staten, og sauebøndene med Norges Bondelag som partshjelp. Kleiva/Dørum stevnet staten, fordi de ikke fikk «full erstatning» for rovdrydrepte sau i 2007. Kleivas hovedanliggende er at vilkåret om aktsomhet på sett og vis «undergraver» hans rett til «full erstatning».

---

<sup>198</sup> Mattilsynets vedtak 3. august 2007.

*Kleivas argumentasjon:*

Kleiva mener at direktoratet la en for streng aktsomhetsvurdering til grunn når hans søknad om erstatning ble avslått, altså en feil rettsanvendelse. Han hevder at uttrykket med «rimelighet» (jf. forskriften § 4a) er en rettslig standard som virker til hans fordel. Kleiva hevder at han har gjort det som «med rimelighet kan forventes», fordi han brukte store ressurser på gjeting. Han mener at det må legges følgende prinsipper til grunn for aktsomhetsvurderingen:

- Han har en opparbeidet rettighet til å benytte utmarksarealet, og ingen plikt til å gjerde inn utmark. Mattilsynet kunne ikke forby slipp av sau på utmarksbeite jf. Sør-Østerdal tingretts vurdering av Mattilsynets vedtak om å nekte saueslipp.
- Faren for rovdyrangrep skyldes politikken som blir ført, og det er dermed på statens hånd at uaktsomheten foreligger.
- Han hadde omfattende tilsyn, og det må være nok til å konstatere tilstrekkelig aktsomhet. Aktsomhetsnormen som staten legger til grunn er i realiteten et beiteforbud i utmark.

Kleiva mener at i virkeligheten påføres dyreeiere å flytte eller gjerde inn dyrene for at erstatningsordningen skal være i behold, og at det i praksis betyr et ubestemt beiteforbud i eget område jf. Rendalen-dommen som kjente tidsubestemte beiteforbud å være ugyldige.

Videre henviser Kleiva til Høyesteretts uttalelse i Rt. 2006 s. 1105 (Rendalen) hvor det uttales at: «Vår rovdyrpolitikk bygger på den oppfatning at den enkelte borger ikke skal påføres omkostninger ved påført skade eller ved tiltak for å forebygge skade»<sup>199</sup> jf.

---

<sup>199</sup> Dommen avsnitt: 34. Se også kapittel 3. i denne avhandlingen «Tiltaksordningen» hvor dette avsnittet av dommen diskuteres.

naturmangfoldloven § 19 (tidligere viltloven § 12a). Han sier at: «Vi ville sluppet alt dette dersom staten opptrådte slik Høyesterett og Stortinget har sagt».<sup>200</sup>

I erklæringen om partshjelp sier Norges Bondelag at det er prinsipielt interessant å få avgjort rettslig om styresmaktene kan kreve inngjerding eller flytting uten at staten dekker de fulle kostnader for dette.

Kleiva og Norges Bondelag tok også opp spørsmålet om nei-vedtaket til erstatning i realiteten eksproprierer beiteretten i utmark, uten at det ytes full erstatning etter Grunnloven § 105. Forøvrig ble det presisert i Kleivas sluttinnlegg at han ikke påberopte seg § 105. Allikevel finner han grunn til å presisere at den praktiseringen av regelverket som direktoratet la til grunn for sitt vedtak, i realiteten innebærer at det skjer en ekspropriasjon av beiterettigheter i utmark uten at det ytes full erstatning i henhold til det grunnleggende prinsippet i § 105. Ved vurderingen av vedtakets gyldighet ba Kleiva retten om å ta i betraktning hvilke konsekvenser en aksept av direktoratets praksis kan medføre.

*Staten v/Miljøverndepartementets vesentligste anførsler:*

Staten ser det ikke i utgangspunktet relevant for saken å drøfte prinsipielle spørsmål rundt erstatningsvedtaket til Direktoratet for naturforvaltning, men gjør det likevel til en viss grad, fordi det ble vektlagt sterkt i motpartens prosedyre. For staten gjelder søksmålet kun begrenset til gyldigheten av vedtaket sett utifra forvaltningsrettslige prinsipper (feil rettsanvendelse eller feil faktum). Staten mener saksøkerne indirekte legger opp til en omkamp på Rendalen-dommen, noe de mener det ikke finnes grunnlag for.

Staten har som utgangspunkt at Regjeringen har full adgang til å tillegge begrensninger i utmark gjennom rovviltpolitikken, uten at det innebærer noe brudd på Grunnloven § 105. Det kan derfor ikke trekkes noen parallell til Grunnloven § 105, ifølge staten.<sup>201</sup> Ut fra dette kan det heller ikke brukes noen analogi fra gyldigheten av vedtaket til «full

---

<sup>200</sup> Han sikter her til retten til «full erstatning» nmfl. § 19, jf. Rendalen-dommen avsnitt: 34.

erstatning» etter grunnlovsbestemmelsen. «Full erstatning» etter forskriften (§4 1. ledd) påstås å måtte tolkes ut fra ordlyden, som legger opp til at det kan settes vilkår i tråd med prinsippet om skadelidtes plikt til å begrense skade og tap (jf. skadeerstatningsloven § 5-1). Staten mener at denne tapsbegrensningsplikten er av stor betydning på dette området, i og med at erstatningsforskriften har som ett uttalt formål å begrense tapene. Aktsomhetskravet «undergraver» dermed ikke retten til full erstatning etter statens syn. Det fremgår av regjeringsadvokatens prosesskrift at de to «i stor grad kan bebreides for tapet som er oppstått», og det hevdes at erstatning for rovdyrskade er betinget av aktsom oppførselen fra bondens side.

Regjeringsadvokaten argumenterer også med at ordningen med tildeling av midler til forebygging er en tilskuddsordning, og dyreeier kan derfor ikke forvente full kostnadsdekning for alle tiltak det gis tilskudd til.

#### *Sør-Østerdal tingretts vurdering 10.02.2011*

Tingretten konkluderte med følgende: «I en situasjon som denne, hvor det er forsøkt tilpasninger over flere år og hvor man som eneste handlingsalternativ har et valg som i realiteten innebærer en fraskrivelse, eller oppgivelse, av egen utmark som beiteareal (i alle fall for eksisterende sauebesetning), samtidig som man har fått avslag på søknad om tilskudd til omstilling, og at man selv med flytting av sauene står overfor uløste problemer med foring av sauene før slipp på beite og etter sanking, samt at alternativet har usikre både organisatoriske og økonomiske konsekvenser, mener retten at det er lagt en for streng aktsomhetsvurdering til grunn når man har avslått søknaden om erstatning».

Kleiva vant på alle punkter, og retten konkluderte med at: «den aktsomhetsnormen Direktoratet for naturforvaltning har lagt til grunn for sitt vedtak er dermed feil og gir ikke

---

201 Kleiva gjorde det imidlertid klart at han ikke påberopte seg Grunnloven § 105. Under prosedyren påpekte Regjeringsadvokaten at Kleiva trakk paralleller til denne bestemmelsen i sin argumentasjon.

uttrykk for riktig rettsanvendelse. Konsekvensen av dette er at vedtaket av 27. mars 2008 er ugyldig».

Dommen er forøvrig anket til Eidsivating Lagmannsrett. Før det var klart at Staten ville anke dommen snakket jeg med involverte i saken<sup>202</sup> fra direktoratet. De var usikre på den prinsipielle rekkevidden dommen vil ha. Norges Bondelag som partshjelp er også usikre på hva som egentlig kom ut av denne dommen når det gjelder prinsipielle spørsmål.<sup>203</sup> Allikevel valgte altså staten å anke dommen fra Sør-Østerdal tingrett.

#### *Staten anket dommen 14.3.2011*

Det fremgår av regjeringsadvokatens anke til Eidsivating lagmannsrett v/ advokat Ida Hjort Kraby at Sør-Østerdal tingretts dom påankes i sin helhet.<sup>204</sup> Anken retter seg mot tingrettens rettsanvendelse og bevisbedømmelse. Staten vil gjøre gjeldende de samme anførsler som for tingretten.

#### *Rettsanvendelsen:*

Staten mener tingretten korrekt har lagt til grunn at det rettslige grunnlaget for erstatning for husdyrtap, som følge av rovdyrangrep, er viltloven § 12a, videreført i nmfl. § 19. Det staten mener er grunnleggende feil ved rettens dom, er at det ifølge forskriften § 4a er to vilkår som må være oppfylt for at det skal være grunnlag for erstatning. Det er ikke tilstrekkelig at dyreeieren har vært aktsom, det er også et krav om at dyreeieren har «gjort det som med rimelighet kan forventes for å avverge eller redusere tap, vurdert i forhold til de verdier som står på spill og den foreliggende risiko». Tingretten har, etter statens syn, bygget på feilaktig rettsanvendelse når det i dommen, side 19, er lagt til grunn at erstatningsforskriften angir: «en regel tilsvarende erstatningsrettens regler om skadelidtes

---

202 Samtale med involverte i saken fra Direktoratet for naturforvaltning 24.02.2011.

203 Samtale med involverte i saken fra Norges Bondelag 24.02.2011.

204 Regjeringsadvokatens prosesskrift 14.3 (anke til Eidsivating).

medvirkning, jf. skadeerstatningslovens § 5-1. Retten legger til grunn at det i hovedsak er de samme hensynene som gjør seg gjeldende bak disse reglene, og den sentrale vurderingen vil være hvorvidt Dørum/Kleiva burde handlet annerledes enn de gjorde».

I anken diskuterer ikke staten direkte forholdet til skadeerstatningsloven § 5-1, men viser til ordlyden i forskriftens formål § 1, hvor det todelte formålet til forskriften kommer til uttrykk. Det vises til at erstatningsordningen ikke bare skal kompensere dyreeieres økonomiske tap, men også «medvirke til å redusere tapene av husdyr på beite» (andre setning). Det todelte formålet og det todelte vilkåret i § 4a hevdes å være en naturlig konsekvens av at erstatningsordningen er en særordning «begrunnet i brede rimelighetshensyn, der det er søkt å finne en rimelig avveining mellom hensynet til det lovbestemte rovviltvernet og næringsutøvernes interesser».<sup>205</sup>

Staten mener erstatningsordningen må ses som et element i statens samlede rovdyrpolitikk og rovviltforvaltning, der staten kan bruke en rekke virkemidler ut fra den rådende rovviltsituasjon, og at forvaltningen må ha en betydelig frihet til å vurdere bruken av disse virkemidlene ut fra veterinærfaglige og landbruksfaglige vurderinger. Staten kritiserer tingretten for ikke å ha vært tilbakeholden med å sette tilside forvaltningens konkrete vurdering av om vilkårene i forskriften § 4 er oppfylt.<sup>206</sup> I den forbindelse setter staten spørsmålsteget ved at: «tingretten gjennomgående har et annet syn på hvilke tiltak som i den konkrete situasjonen var aktuelle og hensiktsmessige alternativer».

Staten innrømmer at dyreeier i utgangspunktet står fritt til å avslå råd og tilbud om økonomisk støtte fra offentlige organer, men at det følger av vilkårene i forskriften §§ 4 og 6 at dyreholders handlinger kan få betydning ved vurderingen av søknad om erstatning fra staten: «de verdier som står på spill» og «den foreliggende risiko» står sentralt i så måte.

---

<sup>205</sup> Det vises til uttalelser i RG 2002 side 597 og lignende uttalelser i RG 1997 side 1632.

<sup>206</sup> Dette er spørsmålet om forvaltningens prøving av «rettsanvendelses-skjønn».

Det vises til at det i vår sak er enighet om at det sto store verdier på spill, (314 dyr) og risikoen var vel kjent.

Etter statens syn valgte Kleiva det alternativet som innebar høyest risiko for tap av husdyr. Kleiva var vel kjent med denne risikoen. Subsumsjonen til tingretten blir på dette området hevdet å være feil. De andre alternativene Kleiva hadde, og som forvaltningen ønsket han skulle benytte seg av, mener staten at tingretten har vurdert på en feilaktig måte under bevisbedømmelsen. Etter statens syn har tingretten feilaktig lagt til grunn at: «bruk av eget hjemmebeite» ikke var et reelt handlingsalternativ.<sup>207</sup> Retten satt lit til Kleivas forklaring om at «fôrgrunnlaget ble for dårlig» for over 300 sau. Etter statens syn var hjemmebeite et godt nok alternativ. Av Fylkesmannens vitneforklaring i retten gikk det frem at det ville være mulig for Kleiva å kjøpe tilleggsfôr for å bøte på det dårlige fôrgrunnlaget.

Retten la også feilaktig til grunn for dommen, etter statens mening, at det ikke var mulig å leie egnet hjemmebeite i Elverum og omegn. Fylkesmannen hadde gitt tilsagn om økonomisk støtte til inngjerding av leid beite, og staten mener dette var et reelt handlingsalternativ for Kleiva.

Staten er heller ikke enig i tingrettens faglige vurderinger om at flytting av sau til Nord-Østerdal: «kan være komplisert å gjennomføre og kan medføre en rekke problemer for dyreeierne», og at «slik tilpasning av sauebesetningen må gjøres over noe tid». Staten mener flytting var et godt nok alternativ.

#### *Mine kommentarer:*

Kåre-Kleiva saken omhandler en av konsekvensene av norsk rovdyrpolitikk, nemlig det sentrale spørsmålet om hvem som er ansvarlig for det tap dyreeierne lider ved at deres utmarksområde blir omdisponert til ulvesone. Er det staten og fellesskapet som skal dekke dette tapet, eller er det dyreholder selv ? Denne saken har preg av å være en prinsippsak,

---

<sup>207</sup> Dommen side 20.

som i noen grad omhandler dyreholders plikter opp mot statens antatte plikt til å unngå at den enkelte borger blir skadelidende på grunn av den rovdyrpolitikken som blir ført.

Retten utelukker ikke at det å slippe dyr på utmarksbeite i et område med mye rovdyr etter omstendighetene kan anses som uaktsomt i relasjon til erstatningsforskriften § 4a, men uttaler: «det vil imidlertid måtte bero på en konkret vurdering av de ulike *omstendighetene*». At det i det aktuelle området var en stor fast bestand av både ulv og bjørn, og at Mattilsynet hadde gjort vedtak om å nekte beiteslipp, var altså ikke nok til at Kleivas opptreden ble kvalifisert til å være uaktsom etter forskriften § 4a. Andre *«omstendigheter»* trakk altså i en annen retning. Det vektlegges i dommen at det var ingenting som tilsa at rovdyrbestanden i området ville bli mindre i de nærmeste årene. Retten la også vekt på at de fikk avslag på søknad om tilskudd til omstilling. I forhold til tiltaksordningen nøyer retten seg med å konstatere at den enkelte dyreeier har et ansvar for å oppsøke aktuelle tiltak og mulige støtteordninger. Det sies i den forbindelse at: «Fylkesmannens bidrag i denne saken kun dreide seg om tilskudd, og ikke noen kostnadsdekning». Retten uttaler ikke noe konkret om Kleiva *burde* ha fått full kostnadsdekning, men vektlegger altså i Kleivas favør det moment at han *ikke* fikk det.

Kleiva argumenterte, som nevnt, med at hvis man skulle følge direktoratets forståelse av aktsomhetsnormen, så kunne man, i rovdyrområder, bare handle aktsomt ved å gjerde inn eller flytte dyra . Dette ble hevdet, i realiteten å innebære et tidsubestemt beiteforbud jf. Rendalsdommen. De «alternativene» til utmarksbeite som ble skissert av Fylkesmannen , bærer alle preg av avståelse av muligheten til å benytte eget utmarksbeite. Dette ville da sannsynligvis ha vært permanente løsninger. Sør-Østerdal tingrett går inn i denne prinsipielle diskusjonen når de uttaler: «.....hvor man som eneste handlingsalternativ har et valg som i realiteten innebærer en fraskrivelse, eller oppgivelse, av egen utmark som beiteareal». Av dette kan man tolke at tingretten iallefall har hatt de prinsipielle spørsmålene som et «bakteppe», eller en «omstendighet» når aktsomhetsnormen er forsøkt fastlagt.



Problemet med å «blande inn» disse prinsipielle spørsmål når aktsomhetsnormen skal fastsettes, vil imidlertid være at kravene som dyrevelferdsloven setter, nødvendigvis må settes til side. Kun hensett til dyrevelferdlovens §§ 3 og 24, som henholdsvis pålegger dyreeiere å beskytte dyr «mot fare for unødige påkjenninger og belastninger» og mot «andre farer» (som sannsynligvis inkluderer rovdyr),<sup>208</sup> så er det vanskelig å se at Kleivas opptreden var aktsom.

Dommen i Sør-Østerdal tingrett antyder at det per definisjon ikke er uaktsomt å slippe sau i rovdyrrområder, men da bare i forhold til aktsomhetskravet i erstatningsordningen uten å vurdere dyreeiers opptreden i henhold til aktsomhetspliktene i dyrevelferdsloven. Dette er merkelig, fordi forskriften i § 4b (se kap. 6.3 nedenfor) setter som vilkår for erstatning at «dyreholdet i besetningen er i samsvar med de krav som er nedfelt i lov av 20. desember nr 1974 om dyrevern og tilhørende forskrifter». Selv om ikke aktsomhetskravet i forskriften § 4a direkte henviser til aktsomhetspliktene i dyrevelferdsloven, så gjøres det ihvertfall spesifikt i forskriften 4b.

Lagmannsretten i Rendalen-saken er inne på problemet med at dyrenes velferd blir tilsidesatt: «Dette har ført til en politisk ladet konflikt mellom næringsinteressene på den ene siden og verneinteressene på den andre siden med det resultat at dyrevernmyndighetenes handlefrihet for å ivareta dyrenes interesser kommer i klem». Dyrenes interesser kom også «i klem» i Kleiva-saken. Det å ha de prinsipielle spørsmålene som et «bakteppe», gjorde det sannsynligvis vanskelig for tingretten å fastsette en aktsomhetsnorm som harmonerer med de kravene til behandling av dyr som settes i dyrevelferdslovgivningen. Det er mulig at også Sør-Østerdal tingrett kom litt «i klem» når aktsomhetsnormen skulle fastsettes. Hvorfor tingretten unnlot å ta hensyn til aktsomhetskravet i dyrevelferdsloven vites imidlertid ikke.

---

208 Se denne avhandlingen kap. 4.3: «§ 24 Aktsomhetskravet særlig i forhold til rovdyr («andre farer»).

Som påpekt av Lagmannsretten i Rendalen-saken, blir altså dyrevelferdsmyndighetenes handlefrihet begrenset som følge av en tilsynelatende fastlåst konflikt mellom naturverninteresser og næringsinteresser i synet på rovviltforvaltningen. Som tidligere nevnt (kap 4.4) har Mattilsynet problemer med hjemmelsgrunnlaget til å håndheve bestemmelsene i forhold til utmarksbeite. Tidsubestemte beiteforbud er ikke mulig jf. Rendalen-dommen og den midlertidige forføyningen i Kleiva-dommen.

Mattilsynet og Bondelaget ga uttrykk for, i samtaler med meg etter Kleiva-dommen at de ønsker en dom på spørsmålet om slipp på utmarksbeite i en lignende situasjon som Kleiva var i, innebærer brudd på dyrevelferdsloven.<sup>209</sup> En måned etter (29. 03. 2011) disse samtalene varsler da også Mattilsynet betraktelige innstramninger mht. utmarksbeite, med dyrevelferdsloven som hjemmelsgrunnlag.<sup>210</sup> Det ser altså ut til at «dyrevelferdslovens inngripen» i beiteretten blir underlagt rettsbehandling i nærmeste framtid. Det vil være en naturlig konsekvens av Mattilsynets varslede vedtak høsten 2012.<sup>211</sup>

Jeg mener det ikke er mulig å diskutere aktsomhetskravet i erstatningsforskriften uten først å ha tatt tydelig stilling til de omtalte prinsipielle spørsmålene. Det er mulig at disse spørsmålene egner seg for behandling i Høyesterett.

Det vil derimot være mulig å diskutere kravene til dyrevelferd i henhold til den nye dyrevelferdsloven, som er satt som vilkår for å få erstatning.

### 6.3 § 4b

Vilkår for erstatning. Forskriften 4b lyder:

209 Både Bondelaget og Mattilsynet ga i samtaler med meg 22.02.2011 uttrykk for ønske om en dom som omhandler spørsmålet om slipp på utmarksbeite i en lignende situasjon som Kleiva var i, innebærer brudd på dyrevelferdsloven.

210 Se kapittel 4.6 i denne avhandlingen: «Mattilsynets varsel om omfattende beiterestriksjoner 2012».

211 Se kapittel 4.6 i denne avhandlingen «Mattilsynets varsel om omfattende beiterestriksjoner 2012».

«dyreholdet i besetningen er i samsvar med de krav som er nedfelt i lov av 20. desember 1974 nr 73 om dyrevern og tilhørende forskrifter». Det antas at denne bestemmelsen gjelder tilsvarende i forhold til dyrevelferdsloven.

Den umiddelbare tolkningen av ordlyden i forskriften 4b tilsier at aktsomhetsnormen for å tilkjennes erstatning forutsettes å samsvare med aktsomhetsnormen i dyrevelferdsloven, og det sies i rundskriv 2002- Retningslinjer at: «erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt» at det er dyreeieren selv som er ansvarlig for at dyreholdet er i tråd med dyrevernloven og tilhørende forskrifter.

Imidlertid er en mulig tolkning av vilkåret at det er kun «dyreholdet i besetningen» som må være i samsvar, og at det ikke har noe å gjøre med aktsomhetskravet i forhold til rovvilt å gjøre på noen annen måte enn at friske sauer er vanskeligere å fange for rovvilt, enn syke sauer. Altså et slags helsemessig krav som må være oppfylt. Professor Inge Lorange Backer skriver i «Naturmangfoldloven kommentarutgave 2010, s. 180-185 at: «driften må være i samsvar med de krav som følger av dyrevelferdsloven», uten å se nærmere på problemstillingen. Ordet «driften», som Backer bruker, favner bredere enn lovens «dyreholdet i besetningen» og kan muligens tenkes å omfavne akkurat det lovgiver ønsket å lovregulere. Jeg antar at det i begrepet «driften» ligger implisitt måten man drifter dyrene sine på. Det vil i praksis si om dyrene er inngjerdet, om man benytter vokterhunder, om de blir gjetet mm. Av «dyreholdet i besetningen» kan menes kun dyrenes helsemessige status. Retningslinjene til forskriften (Rundskriv 2002) går ikke inn på hva som ligger i begrepet «dyreholdet i besetningen». Det gjøres heller ikke i annet kildemateriell.

I Kleiva-saken blir, som nevnt, ikke Kleivas opptreden vurdert i relasjon til dyrevelferdsloven i det hele tatt. Dette burde vært gjort hvis man (som Backer) tenker seg at det er «driften» som skal være i samsvar med de krav som er nedfelt i dyrevelferdsloven, som jo er et av forskriftens vilkår for å få erstatning jf 4b. Uansett tolkningstandpunkt mht. «driften» eller «dyreholdet i besetningen» burde retten vurdert vilkåret i 4b. Konsekvensen

av rettens forståelse (neglisjering) av 4b kan innebære at dyreholder kan forsømme sine plikter etter dyrevelferdsloven, men allikevel ha vært aktsom nok til å få erstatning i henhold til aktsomhetsvilkåret i forskriften § 4b som jo har som vilkår at «dyreholdet i besetningen» skal samsvare med krav i dyrevelferdsloven. En slikt resultat vil gi § 4b preg av å være meningsløs. Det kan derfor antas at tingretten gjorde en feil når den ikke vurderte Kleivas opptreden i relasjon til hans plikter etter dagjeldende dyrevernlov. En mulig forklaring på at tingretten neglisjerte dette, kan som nevnt være at sakens prinsipielle karakter «overskygget» dette poenget.

Ved å velge ikke å ta stilling til om Kleivas opptreden kan karakteriseres som aktsom etter kravene som er satt i dyrevelferdslovgivningen, som sannsynligvis hadde gått i Kleivas disfavør, godtar retten stilltiende at vilkårene om aktsom opptreden, som er satt i forskriften § 4a og 4b, uthuler det egentlige meningsinnholdet i nmfl. § 19, og at myndighetene egentlig ikke har rett til å sette et slikt krav, fordi bøndene har rett til å benytte sitt tradisjonelle utmarksbeite. Inntrykket man får av dommen i Kleiva-saken, er at retten ikke anser aktsomhetskravet mht. til rovdyr i dyrevelferdsloven som relevant når det vurderes om vilkårene for å få erstatning er oppfylt. Det var utvilsomt klart for Kleiva at det var «fare for unødige påkjenninger og belastninger»<sup>212</sup> ved å slippe sau i et område med mye ulv og bjørn. Dette la han ikke skjul på i sin vitneforklaring, så dette må også ha fremstått som klart for Sør-Østerdal tingrett.

Det mest naturlige er at dyrevelferdsloven §§3 og 24 angir rammene for aktsomhetsvurderingen i forskriften (4a og 4b) ved utmarksbeite med fare for rovdyrangrep. Konsekvensen av dette vil være at det per definisjon, under gitte forutsetninger, vil være uaktsomt å slippe dyr på utmarksbeite med fare for rovdyrangrep, og hvis angrep skjer, så er ikke vilkårene oppfylt for å kunne gi erstatning, og det vil også kunne konstateres brudd på dyrevelferdsloven. En videre konsekvens av dette vil være at aktsomhetskravet i forskriften og dyrevelferdsloven ikke vil være oppfylt ved bruk av

---

<sup>212</sup> Se kapittel 4.2 i denne avhandlingen «§ 3».

beiteområder i utmark med sterkt rovviltpress. Som konkludert med i kap. 4, er det klart at aktsomhetskravet i dyrevelferdsloven stenger for bruk av beiteområder i utmark med sterkt rovviltpress.<sup>213</sup> Eneste mulighet er flytting eller inngjerding som dyreholdere i utgangspunktet ikke har noen plikt til å foreta.<sup>214</sup>

Sør-Østerdal tingretts dom 10.02.2011 tar altså ikke prinsipielt stilling til disse spørsmålene. Til tross for stor faktisk (og påregnelig) lidelse for dyrene blir altså Kleivas opptreden karakterisert som aktsom etter erstatningsforskriften. Formålet med dyrevelferdsloven er nettopp å hindre slik lidelse. At retten ikke tok hensyn til dyrevelferdsloven kan tolkes som at retten vurderte vilkårene om aktsomhet, som er satt i forskriften, som at de uthuler meningsinnholdet i nmfl. § 19. Dette blir imidlertid bare spekulasjoner, i og med at retten ikke sier noe konkret om det. Det riktige å si er vel at retten «skjelte» mot en løsning som berger sameksistens-politikken. Rettens skjønnsvurdering har altså gått i retning av en politisk løsning i samsvar med sameksistens-politikken.

#### 6.4 § 4c

*Vilkår for erstatning.* Forskriften 4c lyder:

«dyrholder har bidratt til at tap avdekkes så tidlig som mulig. Straks et tap- eller skadetilfelle oppdages, skal det gis melding til Fylkesmannen eller den Miljøverndepartementet bestemmer for vurdering av årsak».

I kjerneområder og i områder med kjent skadeproblematikk, kan omfanget av Statens naturoppsyns (SNO) skadedokumentasjon være begrenset. Dyreeier er likevel pliktig til å gi melding om funn av kadavre og skadde dyr for registrering. Melding skal gis direkte til SNOs rovviltkontakter.

<sup>213</sup> Se kapittel 4. om dyrevelferdsloven.

<sup>214</sup> Se kapittel 3. om tiltaksordningen.

## 6.5 § 4d

*Vilkår for erstatning.* Forskriften § 4d lyder:

«avtalte forebyggende tiltak med økonomisk støtte fra det offentlige er iverksatt og tilstrekkelig utført».

For tiltak som går utover det som med rimelighet kan forventes iverksatt av brukeren, jf. § 4 bokstav a, kan det offentlige stille til rådighet midler til aktuelle forebyggende tiltak.<sup>215</sup> Tilsagn og aksept skal være skriftlig med avklarte økonomiske rammer. Når tilskudd er gitt, er også dyreeier pliktig til å gjennomføre disse tiltakene etter de avtaler som er inngått. Hvis brukeren derimot ikke følger opp avtalen som er inngått, skal erstatningen avkortes eller bortfalle. Innholdet i denne paragrafen gir ingen anvisning på at det er et vilkår for å få erstatning at tiltak skal gjennomføres. Det er først når avtale er inngått, at det er et vilkår for erstatning.

## 6.6 § 5

*Særlige tilfeller.* Forskriften § 5 lyder:

«Det kan i særlige tilfeller knyttes andre vilkår til utbetaling av erstatning».

Det fremgår av Rundskriv 2002 at erstatningsmyndigheten i enkelttilfeller vil kunne tilstå erstatning til tross for at det foreligger en betydelig usikkerhet omkring eksempelvis utøvelse av dyrehold eller om årsakene til tapet. I slike tilfeller sies det at det kan fastsettes særlige vilkår for å kunne få erstatning. Disse vilkårene må være av en slik karakter at de krever avklaring for å kunne tilkjenne erstatning ved eventuelle fremtidige søknader. Det nevnes som eksempel at en dyreeier har hatt store tap over flere år innenfor et beiteområde uten skadedokumentasjon, mens andre dyreeiere i samme område ikke har tilsvarende tap.

---

<sup>215</sup> Se kapittel 3. i denne avhandlingen: «tiltaksordningen».

Erstatningsmyndigheten kan i slike tilfeller sette vilkår for hvilke tiltak dyreeier må iverksette for å forbedre beslutningsgrunnlaget.

## 6.7 § 6 avkorting

Forskriften § 6 lyder:

«Dersom vilkår etter §§ 4 og 5 ikke er oppfylt, skal erstatningen avkortes eller bortfalle».

Det legges her opp til en skønnsvurdering av om relevante vilkår er oppfylt eller ikke.

I retningslinjene (Rundskriv 2002) under avsnitt «§ 6 Avkorting av erstatning» heter det at erstatningsregelverket i stor grad bygger på tillit til at dyreeier gjennomfører nødvendige tiltak for å unngå eller redusere tap.

Hvis de eneste tiltak som er tilfredsstillende tapsreducerende i forhold til direktoratets forståelse av aktsomhetsnormen er inngjerding eller flytting, så vil jo det i praksis innebære at dyreholder må avstå fra sine utmarksbeiter. Det finnes det ikke noen klar lovhjemmel for, og er ikke i samsvar med Regjeringens uttalte målsetting om sameksistens mellom rovdyr og beitedyr.

I Kleiva saken fant retten at Direktoratet for naturforvaltning hadde anlagt en for streng aktsomhetsvurdering. Hvis denne dommen blir stående, kan man konkludere med at Direktoratets retningslinjer til forskrift av 2. juli 1999 om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt-Rundskriv september 2002-gir uttrykk for en for streng aktsomhetsnorm i relasjon til vilkår for erstatning, sett opp imot øvrige rettskilder.

For strenge vilkår for å få tilkjent erstatning kan også være tilfelle når det gjelder bevisføring og sannsynliggjøring av rovvilttap. Dette også sett opp imot lovnaden om «full erstatning».

## 6.8 §§ 7 og 8 – sannsynliggjøring.

Forskriften § 7. *Undersøkelse som konstaterer rovilttap:*

«Det skal ytes erstatning til dyreeier når husdyr er gjenfunnet og undersøkelse foretatt av Fylkesmannen eller den Miljøverndepartementet bestemmer, viser en sannsynlighetsovervekt for at dyret er drept eller skadet av rovvilt».

Også innholdet i kap. 3 i forskriften er gjenstand for heftig diskusjon. Det fremgår av samtale med lederen for Norsk sau og geit,<sup>216</sup> at organisasjonen i løpet av våren 2011 kommer til å saksøke staten. De er misfornøyd med de mange erstatningsavslagene de mener er regelstridig.

Som dokumentert i kapittelet om den faktiske situasjonen, er det ofte vanskelig å finne igjen tapte dyr. Hvis de blir funnet igjen, er det bare i ca 10 % av tilfellene at det er mulig å dokumentere om det er rovdyr som er tapsårsak. Dette fordi et sauekadaver om sommeren er gjenstand for meget rask dekompostering på grunn av fluer, larver osv, og andre åtselere. Av retningslinjene til forskriften fremgår det at ordet «sannsynlighetsovervekt» i § 7 innebærer at vurderingen av konkrete funn på dyret og åstedet tilsier 51% eller høyere sannsynlighet for at rovvilt er skadevolder. I de fleste tilfeller vil det ikke kunne påregnes at alle tapte dyr gjenfinnes og kan undersøkes etter § 7.

*Forskriften § 8 lyder:* «det skal ytes erstatning til dyreeier også i øvrige tilfeller der omstendighetene tilsier at husdyr er tapt som følge av rovvilt....» Bestemmelsen lister opp i punkt a-e: «forhold som enkeltvis eller i sammenheng kan bidra til å sannsynliggjøre tap...». Paragraf 8 gir altså anvisning på at erstatningsmyndigheten må utøve en betydelig grad av skjønn i vurderingen av om et tap skal erstattes og eventuelt i hvilket omfang.

---

<sup>216</sup> Samtale 23.02.2011 med lederen for Norsk sau og geit.



Det er den praktiske utøvelsen av dette skjønnnet som Norsk sau og geit mener er helt feil. De mener at erstatningsregelverket ikke kan praktiseres slik at beviskravene for å sannsynliggjøre rovvilttap i praksis er uoppnåelige, slik at retten til full erstatning ikke blir oppfylt. De viser til at erstatninger til dyr man ikke har dokumentasjon på, blir håndhevet stadig strengere og at dette er stikk i strid med at Stortinget i 1999 uttalte at kravene til skadedokumentasjon må reduseres. Det påstås at Direktoratet for naturforvaltning har motarbeidet denne føringen ved i 2008 å ha gitt flere fylker beskjed om å skjerpe kravene. Advokatfirmaet Lund og co (samme som i Kåre-Kleiva saken) har laget en juridisk rapport for Norsk sau og geit som blir grunnlag for søksmål.<sup>217</sup>

Etter min mening er det mye som trekker i retning av at forskriften setter krav som uthuler meningsinnholdet i nmfl. § 19, ved å pålegge aktsomhetsplikter som gir dyreeieren det hele ansvar for dyrenes velferd på utmarksbeite. Også direktoratets praktisering av skjønnsvurderingene i forbindelse med hvor strenge krav det stilles til at dyr «antas» å være skadet eller drept av rovdyr kan muligens sies å «undergrave» det egentlige meningsinnholdet i nmfl. § 19.

## **7. Litt om erstatningsspørsmålet i lys av Grunnloven § 105**

### **7.1 Erstatning for tap av beitemulighet ?**

Prinsippspørsmålet om hvorvidt beiteforbud i utmark representerer en rådighetsinnskrenkning som gir rett på erstatning etter Grunnloven § 105, er rettskraftig avgjort ved lagmannsrettens dom<sup>218</sup> i Rendalen-saken. Dette spørsmålet slapp ikke inn for Høyesterett. Det er imidlertid mulig at restriksjoner på bruk av utmarksbeite kan utlede

---

<sup>217</sup> Norsk sau og geit har imidlertid ikke vært villige til å frigi denne rapporten.

<sup>218</sup> Eidsivating lagmannsretts dom 14. november 2005.

krav på erstatning i henhold til Grunnloven § 105. Hvis dyreholders plikter blir strukket så langt at det i realiteten skjer en ekspropriasjon av beiterettigheter i utmark uten at det ytes full erstatning i henhold til det grunnleggende prinsippet i Grunnloven § 105, vil dette muligens være en prosedabel anførsel.

Ulempen ved ikke å kunne fjerne rovdyr utløser nødvendigvis ikke erstatningsplikt for staten. Det kan i denne forbindelse vises til Rt. 1973 side 705 (Krokedalsdommen) som er fulgt opp i Rt. 2004 side 1092 (Stonglandshalvøya), se avsnitt 76. Det kan også vises til Rt. 2005 side 469 (Espelund). I disse dommene vurderes spørsmålet om erstatning for rådgighetsinnskrenkninger etter en analogi fra Grunnloven § 105. I Rt. 2004 side 1092 vises det i avsnitt 76 til «oppsummeringen» om temaet i Skoghøy: *Rådgighetsinnskrenkninger og erstatning* i Lov og Rett 1995 på side 213, der han uttaler:

«Ved Høyesteretts avgjørelser i disse sakene er det blitt slått fast at det ikke er tilstrekkelig for at det offentlige skal bli erstatningsansvarlig, at det dreier seg om et vesentlig inngrep. Etter min oppfatning må det være riktig å sammenfatte praksis slik at for at det offentlige skal bli erstatningsansvarlig, må det kreves at inngrepet er av en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering vil være sterkt urimelig om inngrepet skal tåles.»

Tilstedeværelsen av rovdyr på tradisjonelle beiteområder oppfattes av mange som «*sterkt urimelig*». Når tilstedeværelsen av rovdyr kombineres med så høye velferdskrav etter dyrevelferdsloven at det gjør det umulig å bruke utmarksbeite, fremstår det sannsynligvis som enda mer «*urimelig*». Det er knyttet tradisjoner og store investeringer til sauedrift. Jeg vil imidlertid ikke diskutere om staten bør bli erstatningsansvarlig ved eventuelle omfattende beiterestriksjoner, da det ligger utenfor avhandlingens egentlige tema. Det kan imidlertid konstateres at denne problemstillingen sannsynligvis vil komme sterkere i søkelyset i årene som kommer.

## **8. Avsluttende bemerkninger**

Rettsreglene som regulerer konflikten mellom rovdyrpolitikken og sauehold i rovdryområdene, er et resultat av politiske kompromisser. Rettsregler kan være uttrykk for bevisst «ullne» politiske kompromisser. De omtalte rettsregler faller nok i denne kategorien. Konsekvensen er uklare rettsregler.

Tunge interesser knyttet til den norske distriktspolitikken satt opp imot Norges forpliktelser til å ivareta rovdyr, skaper et behov for et kompromiss. Kompromissene som er inngått er basert på at det skal være en mulighet for balanse mellom interessene dvs. en sameksistens. Sameksistens-politikken har imidlertid vist seg å være lite gjennomførbar. Rettsreglene som er bygd rundt denne «ideologiske overbygningen» gjenspeiler det problematiske ved kompromisset. Grunnen til at man prøver å inngå kompromiss på et område der det synes å være nesten umulig, må politikerne svare på.

Etter mine tolkninger av de aspekter ved den nye dyrevelferdslovgivningen som er relevant iforhold til muligheter til å ha sau på utmarksbeite i rovdryområder, er det lite som tyder på at konflikten vil reduseres. Det er derimot mye som tyder på at den nye lovgivningen vil innskrenke mulighetene til å benytte utmarksbeite i rovdryområder, med den opptrapping av konflikten det vil medføre. Som vist i denne avhandlingen er det betydelige muligheter for at den nye dyrevelferdslovgivningen innebærer «spiker`n i kista» for muligheten til å benytte utmarksbeite i rovdryområder. Et svært relevant spørsmål i den forbindelse vil da være i hvilken grad dyreeierne kan kreve erstatning for tap av beitemulighet.

## **9. Kilder**

### **9.1 Litteratur**

Inge Lorange Backer: *Naturmangfoldloven kommentarutgave 2010*

Lov og Rett-Norsk juridisk Tidsskrift nr. 4. 2009. 48. Årgang- «*Dyrevernlovens beskyttelse av sau mot rovviltfare*». Av cand. Jur. Inger Helen Stenevik

## 9.2 Internasjonale konvensjoner

Europarådets konvensjon 19. september 1979: Bernkonvensjonen-ratifisert av Norge 1986  
Rådsdirektiv 98/58/EF 20.07.1998, artikkel 3, jf. artikkel 2: EU-direktivet om vern av dyr som holdes for landbruksformål

## 9.3 Lover

Kongeriget Norges Grundlov, av 17. mai 1814. (Grunnloven)

Lov om dyrevern 20. desember 1974 nr. 73 (opphevet)

Viltloven 29. mai 1981 nr. 38 § 12a (opphevet)

Lov om dyrevelferd 19. juni 2009 nr. 97 (i kraft fra 1. januar 2010)

Naturmangfoldloven 19. juni 2009 nr. 100 (i kraft fra 1. januar 2010)

## 9.4 Forskrifter mv:

Forskrift 2. juli 1999 nr. 720 om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt (erstatningsforskriften-husdyr)

Forskrift 4. mai 2001 nr. 468 om erstatning for tap og følgeskostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt (erstatningsforskriften-tamrein)

Forskrift 18.mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften)

Forskrift 9. juli 2010 nr. 1087: Forskrift om kompensasjon ved restriksjoner i bruk av utmarksbeite på grunn av rovvilt

Forskrift 18. Februar nr. 160: Småfeforskriften

Regelverk for tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak i forhold til rovviltskader (kap. 1427 post 73)

## 9.5 Offentlige dokumenter

### 9.5.1 Offentlige utredninger

NOU 2004: 28 vedlegg 6: *Erstatning for rådgighetsreguleringer etter naturvernloven*

### 9.5.2 Meldinger til Stortinget

St.meld. nr. 27 (1991-1992) Om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe

St.meld. nr. 35 (1996-1997) Om rovviltforvaltning

St.meld. nr. 12 (2002-2003) Om dyrehold og dyrevelferd

St.meld. nr. 15 (2003-2004) Om rovvilt i norsk natur

### 9.5.3 Proposisjoner til Stortinget

Ot.prp. nr. 27 (1973-1974) Lov om dyrevern

Ot.prp. nr. 62 (1998-1999) Om lov om endringer i viltloven

Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) Om lov om dyrevelferd

Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold

### 9.5.4 Innstillinger til Stortinget

Innst. S. nr. 182 (1991-1992)

Innst. S. nr. 301 (1996-1997) Innstilling fra Energi-og miljøkomiteen om rovviltforvaltning

Innst. S. nr. 110 (2000-2001) Innstilling fra Energi-og miljøkomiteen

Innst. S. nr. 226 (2002-2003) Om dyrehold og dyrevelferd

Innst. S. nr. 174 (2003-2004) Om rovvilt i norsk naturforvaltning

#### 9.5.5 Innstillinger til Odelstinget

Innst. O. nr. 88 (1998-1999) Innstilling fra Energi-og miljøkomiteen om endringer i viltloven

Innst. O. nr. 56 (2008-2009) Innstilling fra næringskomiteen om lov om dyrevelferd

#### 9.6 Forvaltningspraksis

Rundskriv 2002-Retningslinjer «erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt»

Mattilsynets veileder for vedtak ved rovdyrskade på beitedyr 14. februar 2006

Landbruks-og matdepartementets brev 28. juli 2006

#### 9.7 Rettsavgjørelser

Rt. 1994 s. 1274

Rt. 2006 s. 1105 (Rendalen)

- Eidsivating lagmannsretts dom 14. november 2005
- Nord-Østerdal tingretts dom 16. november 2004

RG 1997 s. 1632

RG 2002 s. 597

Sør-Østerdal tingretts dom 10.02. 2011 (Kåre-Kleiva saken)

#### 9.8 Personlige meddelelser

Samtale med advokat Hans Peder Hvide Bang mai 2010 hos advokatfirmaet Mageli.

Gjentatte samtaler med Kåre Kleiva og Eli Dørum. Både møter og telefonsamtaler.

Samtale med Kristine Schneede 10.02.2011 hos Fylkesmannen i Hedmark.

Samtale med Harald Øverby 15.02.2011 hos Mattilsynet i Elverum.

Samtale med jurist hos Mattilsynet 31.03.2011. (Vedkommende ønsker å være anonym).

Tilstedeværelse under Kåre-Kleiva saken (19-21.01. 2011) i Sør-Østerdal tingrett, samt samtaler med de involverte.

Samtale med Ann-Merete Furuberg 01.04. 2011, leder i Norges Bonde og Småbrukarlag.

Samtale med Kari Anne Kaxrud Wilberg 02.04. 2011, Beite-og utmarksrådgiver hos Norsk Sau og Geit.

Samtale med Terje Bøe hos Direktoratet for naturforvaltning 24.02.2011

Samtale med Lars Alhaug hos Norges Bondelag 24.02.2011

Samtale med kommunikasjonsrådgiver i Mattilsynet 30.03.2011, Elin Havig Skar

Samtale med Katrine Andersen Nesse 01.04.2011, Statens Landbruksforvaltning

Informasjon om Regjeringsadvokatens anke av Kleiva-saken, fra Ida Hjort Kraby

Samtale med advokat Ulf Martin Veel Larsen hos advokatfirmaet Lund og co.











